Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Direito

Rafael da Mota Mendonça

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E FINANCEIRIZAÇÃO DA TERRA:
da segurança da posse à terra como título (i)mobiliário

Rio de Janeiro
2022

Rafael da Mota Mendonça

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E FINANCEIRIZAÇÃO DA TERRA:

da segurança da posse à terra como título (i)mobiliário

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento jurídico e relações sociais. Direito da Cidade.

Orientadora: Prof.ª Dra. Arícia Fernandes Correia

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

M539 Mendonça, Rafael da Mota.

Regularização fundiária urbana e financeirização da terra: da segurança da posse à terra como título (i)mobiliário/ Rafael da Mota Mendonça. - 2022.
439 f.
Orientadora: Prof. Dra.Arícia Fernandes Correia.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Propriedade - Teses. 2. Posse (Direito) –Teses. 3. Urbanização – Teses. I.Correia, Arícia Fernandes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.4

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Rafael da Mota Mendonça

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E FINANCEIRIZAÇÃO DA TERRA:
da segurança da posse à terra como título (i)mobiliário

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento jurídico e relações sociais. Direito da Cidade.

Aprovada em 30 de março de 2022.

Banca Examinadora:

_____

Prof.ª Dra. Arícia Fernandes Correia (Orientadora)
Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres
Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof. Dr. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho
Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof. Dr. Edésio Fernandes
University College London

_____

Prof.ª Dra. Rosangela Lunardelli Cavallazzi
Universidade Federal do Rio de Janeiro

_____

Prof. Dr. Eduardo de Oliveira Gouvêa
Universidade Veiga de Almeida

Rio de Janeiro
2022

DEDICATÓRIA

Dedico o presente trabalho à memória de Miguel Lanzellotti Baldez, professor, amigo, referência no estudo jurídico, exemplo de ser humano, e de força e coerência na luta política. Baldez é eterno, pois suas ideias estão vivas na prática daqueles que tiveram a felicidade de caminhar ao seu lado.

"Direito insurgente é ação e expressão jurídico-políticas das lutas concretas da classe trabalhadora, ação enquanto pressupõe movimento, e expressão em suas manifestações efetivas: ou na resistência organizada à sentença injusta, ou nos conselhos populares, ou na elaboração interna das comunidades subalternizadas ou na sentença contra a lei injusta, proferida pelo juiz democrata. Na verdade, sob qualquer tipificação, direito contra a ordem burguesa. Insurgente, portanto."

(Miguel Lanzellotti Baldez)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Ana Cristina e Araquen (*in memoriam*), pelo amor incondicional, força e confiança irrestrita.

À Manuella, por dar sentido a todas as coisas e preencher a minha vida de amor, fazendo com que todos os dias sejam únicos e especiais.

À minha orientadora, Arícia, pela generosidade, inspiração, humanidade frente aos conflitos da vida contemporânea, e por me ensinar que o papel da pesquisa é mudar a vida das pessoas.

Direito é processo, dentro do processo histórico: não é uma coisa feita, perfeita e acabada; é aquele vir-a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que definha nas explorações e opressões que o contradizem, mas de cujas próprias contradições brotarão as novas conquistas.

Roberto Lyra no livro: *O que é o Direito?*

RESUMO

MENDONÇA, Rafael da Mota Mendonça. *Regularização fundiária urbana e financeirização da terra*: da segurança da posse à terra como título (i)mobiliário. 2022. 439 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Na presente pesquisa, realizar-se-á uma análise acerca da concentração fundiária brasileira, com a formação de uma legislação protetiva da terra, afastando sua essência promocional e consagrando-a como mercadoria. Para tanto, analisar-se-á a produção legislativa luso-brasileira, a partir do regime das sesmarias, até a edição do Código Civil Brasileiro de 1916. Posteriormente, demonstrar-se-á de que forma o processo de urbanização foi cooptado para criar um ambiente em que o capital pudesse encontrar novas formas de reprodução. Com isso, pretende-se demonstrar como a produção normativa concorreu para a formação de uma verdadeira concentração fundiária, a partir da valorização de um sistema pautado na propriedade privada individual, potencializando ocupações informais e viabilizando o tratamento da terra como mercadoria. A construção desse aparato jurídico de proteção à terra sempre esteve presente na legislação brasileira, inclusive na CRFB/88, que consagrou a propriedade privada como direito fundamental, muito embora tenha incorporado o atributo da função social. Essa sistemática fez com que o processo de urbanização e divisão social do espaço ocorresse de modo desigual, privilegiando o escoamento dos excedentes de capital e deixando à margem o planejamento na ocupação do solo. Dessa forma, a expansão urbana ficou a cargo do setor imobiliário, que absorve uma parcela significativa desses excedentes, canalizando-os para novos empreendimentos. A consequência dessa dinâmica é a construção do espaço público, a partir da busca pela mais-valia, formando cidades fragmentadas. Com isso, a proteção aos direitos de propriedade e todos os seus atributos, é essencial para a consolidação desse projeto, torna-se uma forma hegemônica de política. O setor imobiliário, apoiado pelo financeiro, dita as regras do crescimento e formação das cidades. Assim, verificar-se-á a contribuição da Lei nº 13.465/2017 para a dinâmica da financeirização do acesso à terra urbana, complementando uma estrutura que já tinha suas bases fixadas pela Lei nº 11.977/2009. A concentração, desconcentração e reconcentração fundiária formam uma estrutura volúvel que segue o sistema jurídico-político vigente, com impacto na conformação socioespacial do território. Por isso, a forma como a regularização fundiária está disciplinada na legislação, privilegiando a situação possessória ou proprietária, tem influência direta no desenho da cidade. A partir dessa reflexão, identifica-se o problema fundamental da presente tese, que consiste em analisar a concentração da terra urbana, tanto no que diz respeito a suas razões quanto a suas consequências.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Financeirização da terra. Posse. Propriedade.

ABSTRACT

MENDONÇA, Rafael da Mota Mendonça. *Urban land regularization and land finance*: from the security of land tenure as a title (i)furniture. 2022. 439 f. Tese. (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

In this research, an analysis will be carried out about the Brazilian land concentration, with the formation of a protective legislation of the land, removing its promotional essence and consecrating it as a commodity. To this end, the Portuguese-Brazilian legislative production will be analyzed, from the sesmarias regime, until the edition of the Brazilian Civil Code of 1916. Later, it will be demonstrated how the urbanization process was co-opted to create an environment in which capital could find new forms of reproduction. Thus, it is intended to demonstrate how normative production contributed to the formation of a true land concentration, from the valorization of a system based on individual private property, enhancing informal occupations and enabling the land as a commodity. The construction of this legal land protection device has always been present in Brazilian legislation, culminating in CRFB/88, which consecrated private property as a fundamental right, although it incorporated the attribute of social function. This system caused the process of urbanization and social division of space to occur unequally, favoring the flow of capital surpluses, leaving the margin, planning in land occupation. Thus, urban expansion was in charge of the real estate sector, which absorbs a significant portion of these surpluses, channeling them to new developments. The consequence of this dynamic is the construction of public space, from the search for added value, forming fragmented cities. Thus, the protection of property rights and all its attributes is essential for the consolidation of this project, becoming a hegemonic form of politics. The real estate sector, supported by the financial sector, dictates the rules of growth and formation of cities. Thus, there will be the contribution of Law No. 13,465/2017 to the dynamics of the financialization of access to urban land, complementing a structure that already had its bases fixed by Law No. 11,977/2009. Concentration, deconcentration and land reconcentration is a balance that follows the current legal-political system, with an impact on the socio-spatial conformation of the territory. Therefore, the way land regularization is disciplined in legislation, favoring the possessive or proprietary situation, has a direct influence on the design of the city. From this reflection, the fundamental problem of this thesis is identified, which consists of analyzing the concentration of urban land, both from an analysis of its reasons and consequences.

Keywords: Land regularization. Financialization of the land. Possession. Property.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Fontes de recursos do financiamento imobiliário (SBPE) 244

Gráfico 2 - Operações de crédito destinadas à construção, reforma, ampliação e aquisição de unidades residenciais e comerciais..... 259

Gráfico 3 - Fontes de recursos do financiamento imobiliário (títulos)..... 272

Gráfico 4 - Tipo de garantia dos imóveis financiados..... 295

Gráfico 5 - Atendimento habitacional por faixa de renda com recursos do FGTS (2002-2007)..... 303

Gráfico 6 - Evolução e tendências dos recursos não onerosos para a produção habitacional e urbanização de assentamentos precários – recursos do OGU e do FGTS (desconto) 2002-2008 304

Gráfico 7 - Principais óbices à efetividade dos instrumentos de regularização fundiária para todos os órgãos entrevistados 330

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índice de Gini da distribuição da posse da terra, conforme a condição do produtor. Censo Agropecuário, 1975 a 2006 78

Tabela 2 - Proporção da área total ocupada pelos 50% menores (50^{-}) e 5% maiores (5^{+}) estabelecimentos, conforme condição do produtor. Censo Agropecuário, 1975 a 2006 79

Tabela 3 - Financiamento imobiliário com taxas de mercado 268

LISTA DE SIGLAS

ABECIP	Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
ABRAINC	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
BACEN	Banco Central do Brasil
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CCI	Cédula de crédito imobiliário
CDRU	Concessão de direito real de uso
CEF	Caixa Econômica Federal
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CRF	Certidão de regularização fundiária
CRFB/88	Constituição da República Federativa Brasileira de 1988
CRI	certificado de recebíveis imobiliários
CUEM	concessão de uso especial para fins de moradia
EUA	Estados Unidos da América
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGHab	Fundo Garantidor da Habitação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNH	Fundo Nacional de Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LCI	Letras de crédito imobiliárias
LGRF	Lei Geral de Regularização Fundiária
LH	letras hipotecárias
LIG	letras imobiliárias garantidas
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
OGU	Orçamento Geral da União

PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAL	Projeto de aprovação de loteamento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
REURB	Regularização Fundiária Urbana
SAL	Secretaria de Assuntos Legislativos
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SECOVI-SP	Sindicato da Habitação de São Paulo
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SILB	Sesmarias do Império Luso Brasileiro
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPE	sociedade de propósito específico
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 16

1 **A CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA: DAS SESMARIAS À URBANIZAÇÃO BRASILEIRA** 29

1.1 **A formação da cerca jurídica da terra e o sistema sesmarial luso-brasileiro** 29

1.1.1 A cerca jurídica da terra 29

1.1.2 As sesmarias portuguesas 31

1.1.3 As sesmarias brasileiras 37

1.2 **A propriedade moderna chega ao Brasil** 47

1.2.1 A Lei de Terras de 1850 e a absolutização do direito de propriedade: o fim do princípio do cultivo 47

1.2.2 O novo regramento das hipotecas e a mercantilização do direito de propriedade 58

1.2.3 A consolidação das leis civis brasileiras e o Código Civil de 1916 65

1.3 **O processo de urbanização como forma de reprodução do capital nas cidades** 80

1.3.1 A reprodução do capital rural nas cidades: experiência da cidade do Rio de Janeiro 80

1.3.2 As experiências francesa e estadunidense na reprodução do capital nas cidades 90

1.3.3 A industrialização brasileira e seu reflexo no processo de urbanização: a formação do mercado imobiliário 94

2 **A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO VALORIZADOR DA POSSE COMO FORMA DE GARANTIR A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA** 100

2.1 **O impacto da regularização fundiária no território: urbanização livre e urbanização democrática na visão de David Harvey e a prevalência da situação jurídica possessória frente à situação proprietária** 100

2.1.1 A relação entre industrialização, urbanização e o desenvolvimento do capitalismo: o valor de uso e o valor de troca no fluxo do capital para o ambiente urbano 100

2.1.2 A regularização fundiária e seu impacto na produção de valor nas cidades..... 120
2.2 **Os artigos 182 e 183 da CRFB/88 e os pilares da política pública urbana** 128
2.2.1 A política pública urbana e a Lei nº 10.257/2001: uma análise a partir da gestão democrática da cidade..... 128
2.2.2 A regularização fundiária plena como instrumento da política pública urbana..... 143
2.3 **A consolidação de um regime jurídico de segurança da posse como forma de garantir o acesso à terra urbana** 155
2.3.1 A autonomia da posse frente à propriedade no Código Civil de 2002: a posse funcionalizada como forma de cumprimento da função social da propriedade 155
2.3.1.1 Do absolutismo da situação proprietária a seu aspecto funcional..... 157
2.3.1.2 Autonomia da posse frente à propriedade e razões para a tutela possessória: a posse como função 163
2.3.1.3 A natureza jurídica da ocupação dos particulares em bens públicos: o descompasso das decisões judiciais frente ao regime jurídico da posse funcionalizada – posse *versus* detenção..... 171
2.3.1.4 Teorias possessórias: uma releitura necessária 175
2.3.1.5 A teoria econômica da posse de Raymond Saleilles..... 180
2.3.2 Os instrumentos de regularização fundiária pautados na situação jurídica possessória: a concessão de direito real de uso (CDRU) e a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM)..... 186
2.3.2.1 Concessão de direito real de uso (CDRU) 186
2.3.2.2 Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) 191
2.3.2.2.1 Conceito e histórico 191
2.3.2.2.2 Dos requisitos para a outorga da CUEM 198
3 **A FINANCEIRIZAÇÃO DA TERRA URBANA** 212
3.1 **A terra e seus aspectos econômicos** 212
3.1.1 O valor da terra urbana..... 212
3.1.2 A especulação imobiliária como forma de reprodução do capital nas cidades: a apropriação da política pública urbana pelos atores do mercado imobiliário..... 225

3.1.3 A segregação socioespacial e o novo centro da cidade: a lei municipal como instrumento de intervenção no mercado imobiliário 230
3.2 **A apropriação da terra urbana pelo sistema financeiro** 238
3.2.1 O acesso à terra urbana conduzido pelos atores do mercado imobiliário, a partir do sistema de concessão de créditos 238
3.2.1.1 Sistemas de financiamento: Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) 238
3.2.1.2 A atividade de incorporação imobiliária e a íntima ligação entre financiamento e acesso à terra urbana 245
3.2.1.3 O processo de securitização 270
3.2.2 A morte do sistema de hipotecas e a salvação pela propriedade fiduciária 278
3.2.2.1 As hipotecas no direito brasileiro 278
3.2.2.2 A alienação fiduciária em garantia 285
3.2.2.3 A Lei nº 11.481/2007 e a apropriação da posse pelo sistema financeiro: a mercantilização da situação jurídica possessória 296
3.3 **A Lei nº 11.977/2009 e a financeirização da moradia: investimento público e agente privado na reprodução do capital no ambiente urbano** 301
4 **A LEI Nº 13.465/2017 E A RECONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA A PARTIR DA SITUAÇÃO JURÍDICA PROPRIETÁRIA** 314
4.1 **A regularização fundiária como forma de gerar capital vivo: da posse à propriedade na construção de Hernando de Soto** 314
4.2 **A Lei nº 13.465/2017 e o novo modelo de regularização fundiária urbana: a prevalência da propriedade e o retorno à Lei nº 601/1850** 329
4.2.1 Da Lei nº 11.977/2009 à Medida Provisória nº 759/2016 329
4.2.2 A regularização fundiária na Lei nº 13.465/2017: a simplificação do processo e a titulação como norte 345
4.2.3 Instrumentos de regularização fundiária pautados na situação jurídica proprietária: Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse 370
4.2.3.1 Legitimação Fundiária 373
4.2.3.2 Legitimação de Posse 380
4.3 **O lado financeiro da Lei nº 13.465/2017: o diálogo entre a regularização fundiária e o setor financeiro imobiliário** 388

4.3.1 A regularização da propriedade fiduciária do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) 388
4.3.2 O Programa Casa Verde e Amarela (PCVA): a securitização de ativos imobiliários populares..... 397
CONCLUSÃO..... 408
REFERÊNCIAS..... 417

INTRODUÇÃO

A história do Brasil pode ser contada a partir dos movimentos de luta pelo acesso à terra. Desde a chegada portuguesa em solo brasileiro, no Brasil colônia, no período em que foi sede da Coroa, na velha república, nos governos totalitários e na nova democracia, a luta pela terra sempre foi parte integrante do processo de formação territorial do país, contribuindo como um contraponto à divisão socioespacial, orientada pelo modo de produção capitalista, especialmente a partir da segunda metade do século XIX.

No início desse mesmo século, após as revoluções burguesas, o positivismo jurídico, com suas codificações, se apropriou do direito natural, domesticando liberdades inerentes à própria existência humana e exaltando o monopólio da produção normativa nas mãos do Estado. Foi um período de culto ao processo legislativo, que deu início à era legiferante. Nesse momento, houve a apropriação, por parte do direito, da terra como modo de produção de riquezas, conjuntamente com a apropriação da força de trabalho, estabelecendo uma dinâmica pautada em relações jurídicas abstratas, com amplo distanciamento dos conflitos sociais concretos.

Com a consolidação do Estado Liberal e do modelo de produção capitalista pautando o sistema econômico mundial, é notório o forte papel do direito na formação das bases dessas novas relações sociais. O caso concreto, o fato em si, é cada vez mais individualizado pelo ordenamento jurídico, universalizando as relações humanas, que agora estão tipificadas, sendo, portanto, o Estado, sujeito garantidor da ordem social. A lógica de que todo individuo é titular de direitos e obrigações na sociedade civil tenta criar a máxima abstrata de que todos são iguais perante a lei.

Essa abstração jurídica com *status* constitucional ignora as profundas desigualdades econômicas, culturais e sociais. A noção moderna de igualdade e liberdade cumpre seu papel de, cada vez mais, individualizar as contradições sociais. O direito positivo consagrado nas revoluções do século XIX criou um sistema de proteção em torno da terra, urbana e rural.

Quando os trabalhadores eram submetidos ao regime da escravidão, a terra era dotada de um menor valor, pois o monopólio do capital era exercido sobre o próprio trabalhador, sendo o escravizado tratado como renda capitalizada. A fonte de riqueza naquele dado momento era o próprio ser humano. A partir de 1850, no Brasil, com o advento da Lei Eusébio de Queirós – uma das primeiras leis abolicionistas, que extinguiu o tráfico negreiro –, o trabalhador, agora assalariado, estava prestes a entrar no mercado de trabalho, na ótica dessa nova organização

social. Assim, a proteção outorgada à terra foi ampliada, com a edição da Lei nº 601 de 1850[1], a partir da qual a terra assumiu o lugar do escravizado como renda capitalizada. Essa lógica toma a frente do processo histórico, por exemplo, com a Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, que determinou que o imóvel, devidamente titulado, poderia servir como objeto das hipotecas, garantindo os financiamentos exigidos pelas empresas do café[2].

A construção desse aparato jurídico de proteção à terra teve início com a chegada dos portugueses em solo brasileiro e seu fortalecimento ocorreu no ano de 1850, em que foi ampliado, com a promulgação de um aparato legislativo posterior. Toda a legislação sobre o tema foi ratificada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que consagrou a propriedade privada como direito fundamental, muito embora tenha incorporado o atributo da função social.

A sistemática apontada trouxe reflexos no processo de urbanização e divisão social do espaço brasileiro ao longo dos séculos, fazendo com que ele ocorresse de modo desigual, atendendo, assim, aos interesses dos titulares dos meios de produção – especificamente, da terra. Um retrato disso é o déficit atual de moradia no Brasil e o grande número de ocupações irregulares, especialmente nas áreas urbanas (que não estão inseridas na lógica do direito formal de propriedade). O processo de urbanização adotado pelas cidades brasileiras privilegiou o escoamento dos excedentes de capital, deixando à margem o planejamento na ocupação do solo urbano. Dessa forma, a expansão urbana fica a cargo do mercado imobiliário, que absorve uma parcela significativa desses excedentes, canalizando-os para novos empreendimentos.

A proteção jurídica e social imposta à propriedade e a forma como o processo de urbanização ocorreu dificultaram o acesso ordinário à terra urbana, fomentando ocupações irregulares e tornando-as uma realidade na geografia das cidades brasileiras. A informalidade aumenta o grau de fluidez da população no território, uma vez que falta a esses ocupantes, especialmente na lógica do Poder Judiciário, os requisitos legais necessários à outorga de qualquer proteção jurídica.

De acordo com dados do extinto Ministério das Cidades, com base no Censo realizado em 2010 pelo IBGE, o déficit habitacional no município do Rio de Janeiro é de 220.774 domicílios; no estado do Rio de Janeiro, de 515.067 domicílios (9,8% da população) e, no

[1] A Lei de Terras de 1850 teve como maior finalidade determinar a compra e venda como a principal forma de aquisição entre vivos das terras, superando o antigo sistema de concessões públicas pelo regime das sesmarias.

[2] A Lei 1.237/1864 era ementada da seguinte forma: "Reforma a legislação hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de crédito real". (BRASIL. *Decreto nº 1.237, de 24 de setembro de 1864*. Rio de Janeiro, 1864. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1237-24-setembro-1864-554789-norma-pl.html>. Acesso em: 24 fev. 2022.)

Brasil, de 6,940 milhões de unidades (85% na área urbana)[3]. Os dados apontados não representam efetivamente pessoas sem moradia, eles se estendem a pessoas que vivem em moradias precárias, informais ou sem estrutura urbana básica. Em contrapartida, os dados do mesmo Censo indicaram um número de imóveis vazios que chega a 7,906 milhões, sendo 80,3% deles em áreas urbanas[4].

O contraste entre déficit habitacional e domicílios vagos apresenta uma gama enorme de possibilidades interpretativas, mas ratifica o fato de que a retenção especulativa impede que um número maior de imóveis seja disponibilizado para fins de moradia nas cidades. A dualidade apresentada, especialmente em razão da ausência de moradias disponíveis, impõe uma situação de informalidade nas ocupações urbanas, induzindo ao deslocamento de seus moradores e acarretando um processo de urbanização livre, ou seja, sem participação do citadino. Essa lógica potencializa uma divisão socioespacial excludente, fazendo com que o direito à cidade seja uma forma de reivindicar uma participação efetiva no processo de urbanização, garantindo, assim, uma divisão democrática no uso e ocupação do solo[5].

A participação dos cidadãos no processo de urbanização pode alterar a lógica mercantilista, formando um espaço urbano democrático, em que o ser humano possa promover seus atributos essenciais, com garantia de acesso a moradia, trabalho, alimentação, saúde e lazer. Nas palavras de David Harvey: "a urbanização desempenha um papel particularmente ativo ao absorver as mercadorias excedentes que os capitalistas não param de produzir em sua

[3] Dados divulgados pelo Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro e pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. A metodologia utilizada considera como integrante do déficit habitacional qualquer domicílio amostrado em que ocorra uma das quatro situações: habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos – a carência de infraestrutura urbana foi o componente de inadequação que mais afetou os domicílios urbanos brasileiros. No total, 13 milhões de habitações – 26,4% – careciam de pelo menos um item de infraestrutura básica: água, energia elétrica, esgotamento sanitário ou coleta de lixo); coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes com intenção de construir um domicílio exclusivo); ônus excessivo de aluguel (superior a 30% da renda familiar); ou adensamento excessivo de moradores em imóveis alugados (mais de três moradores por dormitório). (BENEVIDES, Carolina. Segundo estudo, todos os municípios brasileiros têm déficit habitacional. *O Globo*, Rio de Janeiro, 8 mar. 2014. Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/segundo-estudo-todos-os-municipios-brasileiros-tem-deficit-habitacional-11827890>. Acesso em: 24 fev. 2022.)

[4] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sinopse do Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=18&uf=00>. Acesso em: 24 fev. 2022.

[5] Segundo David Harvey: "Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental". (HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 30.)

busca de mais-valia"[6]. O mercado imobiliário absorve uma parcela significativa desse excedente de capital, canalizado para novas construções, viabilizando, assim, a expansão urbana.

Portanto, o processo de urbanização é delimitado a partir da lógica capitalista de alocação de seus excedentes na busca por lucro. A explosão imobiliária favorece a quem detém esse capital. De acordo com Harvey:

> Esse "boom imobiliário" que definiu e ainda define a lógica do processo de urbanização e a divisão socioespacial das cidades dependia, como todos os outros que o precederam, da criação de novas instituições e mecanismos financeiros que permitissem organizar o crédito necessário para mantê-la. As inovações financeiras introduzidas na década de 1980, particularmente a securitização e as grandes campanhas promocionais de hipotecas locais para vendê-las a investidores de todo o mundo, bem como a criação de novas instituições financeiras que possam fomentar o surgimento de um mercado hipotecário secundário e a emissão e venda de obrigações de assunção de dívida, desempenharam um papel crucial. Havia uma profusão de vantagens: dispersava o risco e conferia aos recursos de superávits de poupança maior facilidade de acesso à demanda imobiliária excedente, além de permitir, devido às suas coordenações, uma redução das taxas de juros agregadas (ao mesmo tempo que gerava imensas fortunas para os intermediários financeiros que produziam aquelas maravilhas)[7].

A consequência dessa dinâmica é uma construção do espaço público a partir da busca pela mais-valia, formando cidades fragmentadas. Com isso, a proteção aos direitos de propriedade e a todos os seus elementos e atributos é essencial para a consolidação desse projeto, tornando-se uma forma hegemônica de política[8]. Essa orientação é confirmada com a edição da Lei nº 13.465/2017, que institui, como norte da regularização fundiária, a situação jurídica proprietária, como será analisado no presente trabalho.

---

[6] Analisando a relação do processo de urbanização com a dinâmica capitalista e a proximidade entre o capital financeiro e o engajamento estatal, Harvey afirma: "A urbanização, como venho argumentando há tempos, tem sido um meio fundamental para a absorção dos excedentes de capital e de trabalho ao longo de toda a história do capitalismo. Tem uma função muito particular na dinâmica da acumulação do capital devido aos longos períodos de trabalho e rotatividade e à longevidade da maior parte dos investimentos no ambiente construído. Também tem uma especificidade geográfica tal que a produção de espaço e dos monopólios espaciais tornam-se parte integrante da dinâmica da acumulação, não apenas em virtude da natureza dos padrões mutáveis do fluxo de mercadorias no espaço, mas em virtude da natureza mesma dos espaços e lugares criados e produzidos em que esses movimentos ocorrem. Contudo, exatamente por toda essa atividade – que, a propósito, é um campo de enorme importância em que se dá a produção de valor e mais-valia – ocorrer em tão longo prazo, alguma combinação de capital financeiro e engajamento estatal são absolutamente fundamentais para seu funcionamento. Essa atividade é claramente especulativa no longo prazo, e sempre corre o risco de replicar, muito mais tarde e em maior escala, as mesmas condições de sobreacumulação que, de início, tenta atenuar". (HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 92-93.)

[7] Ibid. p. 43-44.

[8] Ibid. p. 48.

Os empreiteiros, apoiados pelo capital financeiro, ditam as regras do rumo de crescimento e formação das cidades. Qualquer dinâmica que se contrapõe à lógica da cidade-negócio encontra entraves para se consolidar. Por isso, o tratamento dado pelo Legislativo e sua preferência por um modelo de regularização fundiária pautado na posse ou na propriedade é determinante para a formação do espaço urbano. A própria regularização fundiária como instrumento de política pública urbana pode tanto servir para democratizar o espaço urbano, como para potencializar sua segregação.

A ausência de projetos de regularização fundiária e urbanística que privilegiem as ocupações irregulares faz com que o assédio do capital especulativo recaia sobre as áreas centrais, que não estão regularizadas com base na dinâmica formal do direito de propriedade. Assim, tais ocupações têm maior fluidez no território, pois podem ser deslocadas com grande facilidade, submetendo-se à vontade do setor imobiliário-financeiro, que encontra respaldo no próprio Estado.

Um processo de urbanização que cria um ambiente urbano segregado, em que a divisão socioespacial é definida a partir do processo de escoamento dos excedentes de capital, nega o direito à cidade à maioria dos citadinos. As ocupações que não são destinatárias de projetos de regularização fundiária e urbanística não resistem a esse formato de urbanização. Assim, o modelo de regularização fundiária consagrado na legislação pode ser determinante para estabelecer o norte da própria formação do território, perpetuando ou combatendo a concentração fundiária[9].

Os assentamentos informais são uma consequência desse modelo de urbanização, por isso, o tratamento legal outorgado à temática da regularização fundiária pode potencializar ou reduzir esse tipo de ocupação. Ademais, os próprios instrumentos de regularização, estruturados a partir do marco constitucional de 1988, reconhecem tal problemática e, pelo menos do ponto de vista abstrato, deveriam atuar para solucioná-la. A timidez na aplicação concreta de tais instrumentos destaca um viés casuístico na forma como eles são tratados pelos poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Para ratificar esse casuísmo na implementação de políticas públicas de regularização fundiária, analisar-se-á o exemplo da cidade do Rio de Janeiro, em que a grande concentração

[9] De acordo com Harvey: "uma vez que o processo de urbanização é um dos principais canais de uso, o direito à cidade se configura pelo estabelecimento do controle democrático sobre a utilização dos excedentes na urbanização. […] O direito à cidade como hoje existe, como se constitui atualmente, encontra-se muito mais estreitamente confinado, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos". (HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 61-63.)

urbana faz com que o assédio do capital especulativo recaia sobre as áreas centrais que não estão regularizadas, a partir da dinâmica formal do direito de propriedade. Com isso, os atores do setor imobiliário-financeiro sentem-se autorizados pelo próprio Estado, para que tenham acesso à terra urbana com valores inferiores ao do mercado formal.

A atuação dos poderes constituídos no desenvolvimento – ou na ausência dele – de políticas de regularização fundiária ilustra o contexto das ocupações informais no Brasil, uma vez que sua dinâmica e historicidade permitem que alguns instrumentos de regularização sejam utilizados para legitimar as posses dos moradores. Ocorre que, muitas vezes, essas ocupações estão localizadas em áreas centrais da cidade e ainda não estão formalizadas dentro da lógica do direito de propriedade, fazendo com que o assédio do capital especulativo seja intenso.

A postura dos poderes constituídos no tratamento jurídico dado à posse e à propriedade, pública e privada, é determinante para viabilizar ou não uma expansão urbana que atenda ao setor imobiliário-financeiro. Ocupações históricas sem direitos formalmente reconhecidos para lhes outorgar segurança na posse não resistem à urbanização imposta por quem detém o poder econômico. A partir da presente pesquisa, buscar-se-á comprovar que essa dinâmica define, de forma excludente, a divisão socioespacial da cidade, com amplo apoio do Estado.

O próprio poder público pode ser o agente garantidor da construção de uma cidade segregada. Assim, pretender-se-á demonstrar como a formação de uma divisão socioespacial democrática depende tanto da participação do cidadão no processo de urbanização, quanto da atuação dos poderes constituídos na conformação e efetivação das políticas públicas de desenvolvimento urbano[10].

O processo histórico de formação do espaço urbano no Brasil pode ser analisado a partir do tratamento que a legislação outorga às formas de aquisição da posse e da propriedade, bem como à valorização de um instituto frente ao outro. Na construção legislativa brasileira, é possível observar três momentos bem definidos no que tange à disciplina da regularização fundiária: (i) um sistema valorizador da propriedade, em que o acesso à terra era possível apenas por meio de doações feitas pela Coroa portuguesa (sistema sesmarial) e, posteriormente, a partir da compra e venda com a edição da Lei de Terras (Lei nº 601/1850); (ii) um sistema valorizador

[10] De acordo com Harvey: "uma vez que o processo de urbanização é um dos principais canais de uso, o direito à cidade se configura pelo estabelecimento do controle democrático sobre a utilização dos excedentes na urbanização" (p. 61); "O direito à cidade como hoje existe, como se constitui atualmente, encontra-se muito mais estreitamente confinado, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos". (HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 63.)

da posse, como forma de oposição à concentração fundiária criada pela dinâmica anterior – essa perspectiva tem na posse, e em sua autonomia frente à propriedade, uma forma de garantir a desconcentração fundiária, com o acesso à terra realizado de modo mais democrático, reconfigurando a geografia urbana e tornando, portanto, viável alterar o projeto mercantilista de cidade, em que o escoamento e a reprodução do capital determinam como se dará a urbanização; e (iii) a retomada de um sistema de acesso à terra pautado na dinâmica proprietária, como forma de viabilizar a reconcentração fundiária urbana, atendendo a interesses não apenas do setor imobiliário, mas de um setor financeiro que se apropria da riqueza dos bens fundiários.

A especificidade da presente tese reside na análise da relação entre a estrutura da regularização fundiária adotada pela legislação brasileira, com a formação do território contribuindo para uma dinâmica pendular de concentração, desconcentração e reconcentração fundiária, a partir dos métodos de apropriação da terra urbana pelo setor imobiliário e financeiro. Dessa forma, o objeto de estudo deste trabalho é o novo marco legal de regularização fundiária: a Lei nº 13.465/2017. O objetivo geral da pesquisa é contribuir para o reconhecimento da regularização fundiária como um elemento da política pública urbana, e identificar de que forma ela foi ou não apropriada pelos atores do setor imobiliário-financeiro brasileiro.

Para a consecução desse objetivo geral, a pesquisa buscará atingir os seguintes objetivos específicos: (i) demonstrar que a ocupação do território brasileiro, a partir do sistema sesmarial, potencializou a concentração fundiária; (ii) demonstrar que, a partir do século XIX, a legislação brasileira positivou a estrutura moderna de propriedade, contribuindo para a consolidação da terra como mercadoria; (iii) demonstrar que a urbanização brasileira foi conduzida pelos proprietários rurais, atendendo, portanto, aos interesses de um setor econômico e político específico e, com isso, avaliar sua contribuição na formação de assentamentos informais urbanos; (iv) buscar elementos comprobatórios de que a produção normativa sobre regularização fundiária, a partir do marco constitucional de 1988, objetivou solucionar a problemática decorrente desse processo de formação territorial, pautado na reprodução do capital rural nas cidades – na hipótese de confirmação, demonstrar-se-á o reconhecimento, por parte do poder público, da existência de um ambiente urbano segregado; (v) analisar o conteúdo da política pública urbana disciplinada na CRFB/88, a partir dos pilares do planejamento urbano e da regularização fundiária; (vi) avaliar, a partir da CRFB/88 e da legislação específica posterior, se houve a construção de um modelo de regularização fundiária pautado na situação jurídica possessória, como uma forma de ampliar o acesso à terra urbana – caso seja confirmado, avaliar se esse modelo impede a mercantilização da terra urbana e atua como um contraponto à concentração fundiária formada no Brasil; (vii) analisar os aspectos econômicos

da terra urbana, especialmente no que tange à formação de seu valor, a partir da lógica da essencialidade e dos investimentos públicos e privados; (viii) verificar de que forma o setor imobiliário-financeiro, no ambiente contemporâneo, conduz o acesso à terra urbana, com a construção de moradias, através da atividade de incorporação imobiliária, e a concessão de crédito, com financiamentos públicos e privados; (ix) analisar de que forma a regularização fundiária pode ser utilizada pelo setor imobiliário-financeiro, para fins de viabilizar essas novas formas de apropriação do território e reprodução do capital, especialmente em sua relação direta com o poder público; (x) analisar de que forma a regularização fundiária *stricto sensu* contribui para a produção de riqueza, quando traz para o ambiente formal do direito de propriedade, assentamentos irregulares urbanos, transformando a terra em capital financeiro; (xi) verificar se a Lei nº 13.465/2017 estruturou um novo modelo de regularização fundiária – em caso positivo, avaliar se ele está estruturado na situação jurídica possessória ou proprietária, e se contribui para a mercantilização da terra urbana, em contraposição com a Constituição de 1988, causando uma reconcentração fundiária; e, finalmente, (xii) verificar de que forma a estrutura da regularização fundiária disciplinada na Lei nº 13.465/2017 dialoga com os processos que integram o setor imobiliário-financeiro, especialmente a partir do sistema de concessão de créditos, garantias e securitização.

Para tanto, utilizar-se-á o método *jurídico-teórico,* com uma análise histórica comparativa da formação dos institutos da posse e da propriedade na legislação brasileira, até o marco legal contemporâneo, levantamento doutrinário e revisão de literatura especializada sobre a formação histórica da posse, propriedade e organização fundiária e urbanística no Brasil, a partir de doutrina de diversos ramos do Direito (civil, constitucional, administrativo e urbanístico); e, também, o *hipotético-dedutivo*[11]. Esses métodos de abordagem científica se apresentam como os mais indicados para a análise do problema formulado, uma vez que, como demonstrado, existe uma lacuna na literatura jurídica quanto aos impactos que o tratamento legislativo outorgado à regularização fundiária pode causar no acesso à terra urbana.

O referencial teórico, inicialmente, partirá do pensamento de David Harvey sobre a ligação direta entre o desenvolvimento do capitalismo e o processo de urbanização, a dinâmica da urbanização "livre" (sem participação do citadino), como um processo que nega o direito à

[11] Segundo Marconi e Lakatos, tal método: "Foi desenvolvido por Popper, em 1935, que parte da percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca da qual se formulam hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predileção da ocorrência de fenômenos abrangidas pela hipótese". (MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa*. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 29.)

cidade, interferindo diretamente em uma formação socioespacial excludente, e a atuação dos poderes constituídos no desenvolvimento de políticas públicas de regularização fundiária.

Ainda como referencial teórico, fazendo um contraponto à formatação da regularização fundiária e urbanística apresentada por Harvey, também serão apresentadas as perspectivas teóricas de Hernando de Soto, especialmente no que tange à necessidade de uma estrutura de regularização fundiária pautada na situação proprietária, como um pressuposto para transformar a terra urbana em um verdadeiro ativo imobiliário.

O substrato para a hipótese da presente tese é que houve uma apropriação, legitimada pelo Estado, da política pública urbana, especialmente no que se refere à regularização fundiária, pelos atores do setor imobiliário-financeiro. Ela se deu a partir de um retorno à valorização da situação jurídica proprietária e da utilização do sistema de concessão de crédito como a forma essencial de acesso à terra urbana. Esse novo contexto contribui para um processo de reconcentração da terra urbana, com a intensificação de sua natureza mercantil, priorizando o valor de troca em face do valor de uso. Para confirmar ou refutar essa hipótese, verificar-se-á a contribuição da Lei nº 13.465/2017 para a dinâmica da financeirização do acesso à terra urbana, complementando uma estrutura que já tinha suas bases fixadas pela Lei nº 11.977/2009.

A concentração, desconcentração e reconcentração fundiária formam uma estrutura volúvel que segue o sistema jurídico-político vigente, com impacto na conformação socioespacial do território. Por isso, a forma como a regularização fundiária está disciplinada na legislação, privilegiando a situação possessória ou proprietária, tem influência direta no desenho da cidade[12]. Daí emerge o problema fundamental da tese, que consiste em refletir sobre a concentração da terra urbana, tanto a partir de uma análise acerca de suas razões, quanto acerca de suas consequências para a própria formação da cidade e para a produção de moradia.

A ideia de que apenas um pequeno grupo social, os denominados proprietários de terra, se apropriariam de uma parte crescente da produção e da renda, ou seja, da própria riqueza, está presente nas teorias econômicas desde David Ricardo, no início do século XIX, com seu

[12] De acordo com Raquel Rolnik: "Finalmente, não podemos deixar de assinalar o enorme impacto que as mudanças na forma de provisão de habitação têm sobre a estrutura das cidades de forma geral. Através da atuação dos mercados fundiários e da regulação urbanística, a economia política da habitação implicou também uma economia política da urbanização, reestruturando as cidades. Trata-se, então, não apenas de uma nova política habitacional, mas de um complexo urbanístico, imobiliário e financeiro com impactos profundos no redesenho das cidades e na vida dos cidadãos". (ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 29.)

"princípio da escassez"[13]. Analisando a perspectiva de Ricardo acerca da concentração da terra como um fenômeno necessário à realidade do século XIX, Thomas Piketty afirma:

> Para Ricardo, que publicou em 1817 seus *Princípios de economia política e tributação*, a principal preocupação era com a evolução, no longo prazo, do preço da terra e de sua remuneração. […] Estava, acima de tudo, interessando o seguinte paradoxo lógico: se o crescimento da população e da produção se prolonga, a terra tende a se tornar mais escassa em relação aos outros bens. De acordo com a lei da oferta e da demanda, o preço do bem escasso – a terra – deveria subir de modo contínuo, bem como os aluguéis pagos aos proprietários. No limite, os donos da terra receberiam uma parte cada vez mais significativa da renda nacional, e o restante da população, uma parte cada vez mais reduzida, destruindo o equilíbrio social. Ricardo via como única saída lógica e politicamente satisfatória a adoção de um imposto crescente sobre a renda territorial[14].

É importante observar, como afirma o próprio Piketty em sua obra, que as previsões de Ricardo, em razão de inúmeros fatores, especialmente o progresso tecnológico, não foram verificadas com o passar dos anos. Mesmo assim, sua preocupação com a precificação e a concentração da terra nos remete a uma problemática enfrentada no ambiente contemporâneo.

O modelo de regularização fundiária adotado pelo ordenamento jurídico contribui para a relação direta entre a concentração de riqueza e a propriedade da terra. No presente trabalho, buscar-se-á confirmar essa relação, a partir de uma análise da situação jurídica possessória e proprietária, e das formas como o setor imobiliário-financeiro se apropriou dos mecanismos de acesso à terra urbana.

Ademais, a regularização fundiária é um pressuposto para a própria existência da financeirização da terra urbana. Nesse sentido afirma Raquel Rolnik:

> A partir dessas visitas, e de três relatórios dedicados ao tema, pude formular a hipótese de que a hegemonia da propriedade individual escriturada e registrada em cartório sobre todas as demais formas de relacionamento com o território habitado constitui um dos mecanismos poderosos da máquina de exclusão territorial e de despossessão em marcha no contexto de grandes projetos, sejam eles de expansão da infraestrutura e desenvolvimento urbano, sejam de reconstrução pós-desastres[15].

---

[13] RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação.* Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Abril Cultura, 1982.

[14] PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI.* Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 13.

[15] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 13.

A regularização fundiária pautada no formalismo da propriedade individual e registral garante o processo de mercantilização dos bens fundiários, tornando a terra urbana, especialmente aquela que é destinada à moradia, um verdadeiro ativo financeiro[16]. A aquisição de moradia fomentada pelo mercado financeiro, com a participação direta das instituições privadas, demonstra a importância da regularização fundiária na expansão do capital nas áreas urbanas.

A alteração de uma dinâmica da regularização pautada na posse para uma pautada na propriedade tem relação direta com o que se pretende provar no presente trabalho. Acerca desse contexto, afirma Raquel Rolnik:

> A importância do contexto evidencia-se quando examinamos as reformas dos sistemas de habitação de diferentes países nesse período. Ocorre, de modo generalizado, o desmonte das políticas de habitação pública e social, a desestabilização da segurança da posse, inclusive do aluguel, e a conversão da casa em mercadoria e ativo financeiro. Mas as formas institucionais herdadas por cada país são fundamentais para a construção das estratégias neoliberais emergentes – as políticas neoliberais têm de ser entendidas como um amálgama entre esses dois momentos, como processo de destruição parcial do existente e de criação tendencial de novas estruturas[17].

Nessa dialética de explicitação, a estrutura do trabalho aportará questões que põem à prova o conteúdo da hipótese e, até mesmo, sua própria pertinência. Para atender a esse escopo, ele é estruturado com base em quatro capítulos, cada um versando sobre um estágio necessário dessa problematização.

No primeiro capítulo – "A concentração fundiária: das sesmarias à urbanização brasileira" – realizar-se-á uma análise acerca da concentração fundiária no Brasil, com a formação de uma verdadeira cerca jurídica da terra, afastando sua essência promocional e consagrando-a como uma real mercadoria. Para tanto, analisar-se-á a produção legislativa luso-brasileira, a partir do estudo das sesmarias portuguesas e brasileiras, até a edição do Código Civil Brasileiro de 1916. Posteriormente, demonstrar-se-á de que forma o processo de urbanização foi cooptado para criar um ambiente em que o capital pudesse encontrar novas formas de reprodução. Com isso, pretende-se demonstrar como a produção normativa

---

[16] Afirma Rolnik: "A propriedade imobiliária (*real state*) em geral e a habitação em particular configuram uma das mais novas e poderosas fronteiras da expansão do capital financeiro. A crença de que os mercados podem regular a alocação da terra urbana e da moradia como forma mais racional de distribuição de recursos, combinada com produtos financeiros experimentais e criativos vinculados ao financiamento do espaço construído, levou as políticas públicas a abandonar os conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público". (ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 15.)

[17] Ibid., p. 31.

concorreu para a formação de uma verdadeira concentração fundiária, a partir da valorização de um sistema pautado na propriedade privada individual, potencializando ocupações informais e viabilizando a terra como mercadoria.

No segundo capítulo – "A regularização fundiária urbana: a construção de um modelo valorizador da posse como forma de garantir a democratização do acesso à terra" – serão apresentados os marcos legais brasileiros acerca da regularização fundiária urbana, com a construção de um modelo valorizador da posse, como forma de viabilizar um processo de acesso democrático à terra. Buscar-se-á demonstrar que o Brasil construiu um modelo de regularização pautado na situação jurídica possessória, como meio de combater a dinâmica de mercantilização da terra. Apresentar-se-á a definição de regularização fundiária, como elemento da política pública urbana, e sua influência na formação do território, a partir da construção do arquétipo de urbanização livre, de David Harvey.

Esse segundo capítulo pretende desenvolver elementos comprobatórios de que a produção normativa, a partir do marco constitucional, buscou solucionar a problemática decorrente de um processo de urbanização pautado exclusivamente na reprodução do capital no meio urbano. O conjunto normativo editado no período pós-CRFB/88 demonstra um reconhecimento, por parte do poder público, da existência de um ambiente urbano segregado, a partir da predominância de assentamentos irregulares e da necessidade de incluí-los na lógica do direito formal, privilegiando a situação jurídica possessória.

No terceiro capítulo – "A financeirização da terra urbana" – analisar-se-á, inicialmente, algumas formas de outorgar valor à terra, inspiradas nas ideias de David Harvey e Flávio Villaça. Posteriormente, observar-se-á, a partir da produção legislativa, a formação de um sistema financeiro habitacional e imobiliário no Brasil, e sua repercussão no mercado formal de acesso à terra urbana. Com base nessa análise, buscar-se-á comprovar que os imóveis urbanos foram transformados em verdadeiros ativos financeiros, permitindo a reprodução do capital em uma outra escala, através do mercado secundário de ações, com a consolidação de um sistema de concessão de crédito, garantias e securitização.

Por fim, o quarto capítulo – "A Lei nº 13.465/2017 e a reconcentração fundiária: a regularização fundiária a partir da situação jurídica proprietária" – será destinado à análise da Lei nº 13.465/2017. Pretende-se demonstrar que esse novo marco legal instituiu uma estrutura de regularização fundiária pautada na situação jurídica proprietária, com um processo simplificado, objetivando a titulação. A partir da análise dos instrumentos criados e modificados por essa legislação, buscar-se-á comprovar ou refutar a hipótese de que essa lei impôs um modelo de regularização fundiária que favorece a mercantilização da terra urbana, atendendo

às demandas do setor imobiliário-financeiro. Para tanto, a construção teórica de Hernando de Soto servirá de pressuposto para definir a estrutura dessa nova legislação, que pauta a regularização fundiária como forma de gerar capital vivo, transformando a terra urbana em um verdadeiro ativo financeiro.

1 A CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA: DAS SESMARIAS À URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

1.1 A formação da cerca jurídica da terra e o sistema sesmarial luso-brasileiro

1.1.1 A cerca jurídica da terra[18]

A luta pela emancipação do ser humano e pela consagração substantiva de sua dignidade exige um enfrentamento contínuo das estruturas jurídicas positivadas no decorrer do século XIX. A emancipação pretendida passa por algumas lutas estruturais, especialmente a que tem por objetivo uma repartição justa e solidária da terra, desconstruindo sua lógica absolutista e perpétua, de modo a ir além da eficácia estruturante do modelo de produção capitalista que foi consagrado no Brasil na segunda metade daquele século.

O referido modo de produção exerce o controle por meio de relações abstratas e universais, baseadas nos conceitos de contrato, propriedade e sujeito. Nesse contexto, a lógica pré-capitalista tinha os trabalhadores como o preciso objeto da apropriação, sob a forma de escravos ou servos. Com o surgimento desse modo de produção, os trabalhadores passaram a ser captados pelo processo jurídico-burguês de subjetivação, em que lhes é imposta uma estrutura ideológica que garante a hegemonia da classe dominante[19].

Antes do capitalismo, o escravo ou servo era subordinado a seu senhor, sem a existência de uma construção jurídica para o controle social. Já com o aparecimento do trabalhador livre, assalariado, e "dono" de sua força de trabalho, tornou-se imprescindível a criação de situações abstratas no âmbito da justiça, para dar continuidade às relações de exploração.

Ao Estado, agora como sujeito absoluto garantidor da ordem social, bastava simplesmente regular as relações sociais, então tipificadas. A partir desse momento, os sujeitos passaram a ter direitos e obrigações na sociedade civil, pautados na máxima da igualdade formal perante a lei, método eficaz de individualização das contradições sociais.

O direito positivo, edificado nesse contexto, criou inúmeros instrumentos de proteção da propriedade, excluindo o trabalhador do acesso à terra. A vontade abstrata da lei era imposta

---

[18] No contexto aqui empregado, a expressão "cerca jurídica da terra" foi utilizada por Miguel Lanzellotti Baldez para demonstrar a consolidação das estruturas jurídicas na proteção do latifúndio no Brasil. Foi publicada no artigo "A questão agrária: A cerca jurídica da terra como negação da justiça". BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Conselhos populares e usucapião especial urbano.* Petrópolis: CDDH, 1991.

[19] Id. Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista – ocupações coletivas: Direito Insurgente. 1. ed. Petrópolis, RJ: CDDH, 1989.

ao caso concreto por meio do Estado, incumbido de exercer, entre outras, a função julgadora. Dessa forma, o Poder Judiciário passou a intervir nos conflitos sociais, tornando concreta a vontade da norma e criando a lógica da liberdade formal em cada indivíduo. Sobre isso, Louis Althusser afirma que: "O indivíduo é interpelado como sujeito (livre) para livremente submeter-se às ordens do Sujeito, para aceitar, portanto, (livremente) sua submissão, para que ele realize por si mesmo os gestos de sua submissão"[20].

A partir dessa lógica, o direito positivo ostentado no século XIX criou em torno da terra urbana e rural uma verdadeira cerca jurídica, que, no caso brasileiro, se perpetua até os dias de hoje[21]. Para uma percepção mais precisa acerca da má distribuição da terra em todo o território nacional e sua relação com o déficit habitacional contemporâneo, é imprescindível uma observação cuidadosa sobre o contexto histórico e social da própria elaboração das diversas leis ligadas à terra.

A análise do processo histórico de estruturação do ordenamento jurídico brasileiro relacionado à tutela dos institutos da posse e da propriedade, especialmente no bem público, permite identificar a construção de um aparato jurídico de proteção, que inviabiliza o acesso de determinados grupos sociais à terra urbana e rural. Para isso, faz-se necessário, inicialmente, observar a forte influência do direito português na aplicação do instituto das sesmarias em solo brasileiro, consagrando a aquisição da propriedade imóvel através da outorga realizada pela Coroa portuguesa. Posteriormente, também é preciso investigar o período compreendido entre 1822 e 1850, em que a ocupação dos bens imóveis foi a principal forma de aquisição da propriedade imóvel no Brasil. Por fim, é imprescindível, para a formação de uma compreensão adequada sobre a temática, uma análise do tratamento dado à questão fundiária pela Lei nº 601/1850 (Lei de Terras) e legislação posterior, culminando com o Código Civil Brasileiro de 1916.

Dessa forma, o que se pretende comprovar é a relação de causalidade direta entre o tratamento jurídico dado à aquisição da propriedade imóvel no Brasil, desde a incidência da legislação portuguesa, passando por legislações e constituições brasileiras do império e da república, até o Código Beviláqua (1916) e a concentração contemporânea da terra.

---

[20] ALTHUSSER, Louis. Aparelhos ideológicos do Estado. In: _____. *Posições*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1978. p. 96 apud BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista – ocupações coletivas*: Direito Insurgente. 1. ed. Petrópolis, RJ: CDDH, 1989. p. 5.

[21] BALDEZ, Miguel Lanzellotti, *Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista – ocupações coletivas*: Direito Insurgente. 1. ed. Petrópolis, RJ: CDDH, 1989. p. 5-6.

1.1.2 As sesmarias portuguesas

Ruy Cirne Lima definiu o início da história territorial brasileira com a seguinte afirmação: "A história territorial do Brasil começa em Portugal. É no pequeno reino peninsular que vamos encontrar as origens remotas do nosso regime de terras"[22].

Ao mesmo tempo que os portugueses desembarcaram no Brasil, as terras brasileiras "desembarcaram" em Portugal. Imediatamente, todo o território brasileiro passou a pertencer, sob a jurisdição da Ordem de Cristo, ao rei português, que, pode-se dizer, foi o primeiro grande latifundiário que o Brasil conheceu. Assim, já que o sistema jurídico brasileiro ligado à terra foi importado de Portugal, faz-se necessária uma verificação de como essa questão era aplicada em tal país[23].

A instituição territorial das sesmarias foi estruturada, inicialmente, para aplicação em solo português, sendo, portanto, apenas transferida da Europa para a América do Sul. O regime jurídico das sesmarias portuguesas se confunde com o das terras comunais ou comuns. Este último é definido como um antigo costume, praticado em algumas regiões da Península Ibérica, em que as terras eram divididas segundo o número de pessoas da região e sorteadas entre elas, para serem cultivadas e desfrutadas. Cada parte da área dividida era chamada de "sexmo" [24].

Esse modelo vigorou durante muito tempo em Portugal, e teria como causa de seu declínio o grande aumento da população rural, o que impossibilitava a continuidade da distribuição das terras sob tal regime. Diante dessa situação, o que era costume virou lei, por meio de uma intervenção da realeza da época. A nova lei régia determinava que o regime das terras comunais fosse aplicado a todas as terras não cultivadas, mesmo as incorporadas ao domínio dos nobres e da Igreja.

É possível perceber uma alteração nesse sistema territorial, pois, a partir de então, a terra deveria ser utilizada e cultivada em um prazo previamente determinado. O rei faria a distribuição das terras por meio de concessões de domínio e, assim, a instituição comunal

---

[22] LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954. p. 1.

[23] A transferência automática das terras brasileiras em favor da Coroa portuguesa estava amparada, especialmente, na Segunda Bula Inter Coetera do Papa Alexandre VI, de 4 de maio de 1493, e no Tratado de Tordesilhas, de 7 de julho de 1494. (GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. *O regramento jurídico das sesmarias*: o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil. 1. ed. São Paulo: Leud, 2014. p. 49.)

[24] AZCARATE, G. de. *Ensayo sobre la Historia del Derecho de Propriedad*. Madrid, 1883. t. III. apud LIMA, op. cit. p. 1.

começava a dar lugar à instauração das sesmarias. Além da crise que ocorreu no campo, diversos outros fatores levaram o regime das terras comunais ao fim, influenciando na formação da primeira Lei de Sesmarias.

D. Fernando I (1367-1383)[25], por meio de uma junção entre o sistema encarregado de entregar para cultivo as terras desaproveitadas pelos senhores e proprietários, e através de alguns elementos do instituto do Colonato Adscritício – em que o colono e seus sucessores eram obrigados a trabalhar e viver em determinada terra–, formulou sua famosa lei no ano de 1375. Ela tinha como foco principal obrigar que todos trabalhassem e produzissem nas terras. Assim, todos os lavradores e seus descendentes eram obrigados a se entregar à arte da lavoura[26].

A Lei de Sesmarias de 1375[27] integrava um conjunto de medidas, tomadas por parte do rei, para combater a crise de abastecimento que atingia Portugal. Por isso, condicionava o direito à terra e a seu cultivo. Um de seus principais objetivos era obrigar o dono da terra a cultivá-la, efetivamente.

Talvez esse seja um dos primeiros momentos na história em que a propriedade da terra foi condicionada ao cumprimento de sua função social[28], pois fica evidente, nesse primitivo ordenamento jurídico, a busca pelo bem comum, em que o interesse público já tinha supremacia sobre o privado. O fato de que, mesmo contra a vontade do dono, as terras deveriam ser entregues para se tornarem lavoura de todos, confirma a assertiva anterior. Maior ênfase é dada a isso numa declaração do próprio rei D. Fernando I de que, ao "computar as terras e semeadura, que havia neste Reyno, se achou que, se todas se cultivassem, haveria pão de sobejo para toda a gente, e não seria necessário trazê-lo de fora"[29].

Se a obrigação de cultivo não fosse observada pelo titular da terra, a Coroa tinha a prerrogativa de revogar a concessão e outorgar a área em sesmaria para outra pessoa, a fim de

---

[25] D. Fernando I, o Formoso, é o último rei da dinastia de Borgonha. Após sua morte, em 1383, instala-se no poder da Coroa portuguesa a dinastia de Avis, iniciada pelo Mestre de Avis, sob o nome de João I.

[26] GASSEN, Valcir. A origem do direito agrário aplicado ao Brasil colônia e a Ilha das Flores de D. Fernando. *Direito em Debate*, Ijuí, RS, v. 5, n. 7., p. 35, 1996.

[27] Segundo Laura Beck Varela, essa denominação não aparece na lei, tendo sido utilizada pelos cronistas posteriores, como Duarte Nunes de Leão (em *Primeira Parte das Crónicas dos Reis de Portugal*, Lisboa, 1600) e Frei Manuel dos Santos (em *Monarquia Lusitana*, Lisboa, 1727). (VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna*: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 20.)

[28] TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse*: um confronto em torno da função social. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 3-111.

[29] FARIA, Severim de. *Notícias de Portugal*. Lisboa Ocidental, 1740. p. 25 apud *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954.

que fosse possível seu cultivo em período previamente disciplinado pela norma. A Lei de 1375 sofreu diversas alterações no decorrer dos anos, mas sempre manteve a obrigação do cultivo, que permaneceu como exigência através das Ordenações do Reino.

Desse modo, as sesmarias podem ser entendidas como a concessão condicional de terras, realizada em nome do rei. Ela garantia ao beneficiário o domínio útil da terra, condicionado ao cultivo, sob pena de revogação e retorno da área cedida à Coroa.

A palavra "sesmaria" tem diante de sua origem etimológica uma enorme discussão. Para alguns autores, o termo deriva de "sesma", que nada mais é do que a medida de divisão das terras do alfoz (as terras ou terrenos próximos a uma localidade ou povoação, e que dela dependem). Para outros, deriva de "sesmo", que corresponde à sexta parte de qualquer coisa, ou ainda, como citam determinados autores, a palavra é proveniente do latim *caesina*, que significa incisão, corte. Independentemente da discussão etimológica, o essencial é perceber que todas as definições resumem um pouco das características do instituto.

Um primeiro e importante pressuposto para que a sesmaria fosse identificada como tal foi a necessidade de haver a repartição das terras incultas, ou melhor, improdutivas, em que a renda que ficaria com o lavrador seria a sexta parte dos frutos. Isso nos faz acreditar que a palavra, afinal, tem sua origem do vocábulo "sesmo". Também é válido ressaltar que as terras concedidas em sesmaria que possuíssem alguma parte abandonada deveriam ser rompidas pelo arado ou pela enxada[30].

Diante do que foi apresentado, parece inegável o grande sucesso das sesmarias quando aplicadas na forma como foram definidas em lei. No entanto, como afirma Cirne Lima: "A Lei das Sesmarias nunca foi executada como convinha"[31]. Como já exposto, um dos principais problemas agrários enfrentados na época foi o enorme esvaziamento da população rural, em um fenômeno de abandono da propriedade do campo.

O fenômeno pode ser compreendido por se tratar de um momento histórico em que Portugal estava totalmente voltado para as grandes navegações. Coelho da Rocha o define da seguinte forma: "a guerra e a colonização despovoavam o reino e abriam um vazio, que as riquezas não podiam encher"[32]. Trata-se de um vazio populacional, que nunca as riquezas

---

[30] LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954. p. 16.

[31] Ibid. p. 18.

[32] ROCHA, Coelho da. *Ensaio sobre a história do Governo e Legislação de Portugal*. Coimbra, 1896, § 180. p. 136 *apud* LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954. p. 19.

trazidas das conquistas portuguesas para seu grande entesouramento, retrato de uma política mercantilista, puderam suprir.

Cabe uma ressalva importante quanto à enorme influência do Direito Romano nesse período, em Portugal: o Código de Justiniano, livro XI, que tinha como título "De Omni Agro Deserto", descrevia exatamente o momento agrário vivido pelo país. Segundo o referido código, se os proprietários, chamados por editos, não retornassem a suas terras no período de um semestre, elas ficariam com o ocupante, desde que este prometesse satisfazer o cânon dos tributos, a contar da data de sua posse[33]. Essa orientação também foi utilizada pelas Ordenações Afonsinas – promulgadas no ano de 1446, durante o reinado de Dom Afonso V (1438-1481)[34] –, que estabeleciam a definitiva perda das terras pelos proprietários e a transferência delas para os lavradores, se aqueles, dentro do prazo de um ano depois de citados, não as viessem aproveitar ou fazê-las aproveitar[35].

É, portanto, inequívoco o peso do Direito Romano também na constituição dessa nova legislação portuguesa, que tinha como principal objetivo o povoamento das imensas áreas rurais abandonadas. Mesmo assim, a base da antiga lei de D. Fernando I, que, por meio do trabalho, prendia o homem na terra, foi mantida.

As Ordenações influenciaram diretamente o instituto das sesmarias, com algumas alterações em relação à Lei de 1375, especialmente as Afonsinas (1446). As Ordenações Manuelinas (1511-1512) e Filipinas (1603)[36] não trouxeram grandes modificações para o quadro, o que pode ser demonstrado a partir de sua definição de sesmaria: "são propriamente as dadas de terras, casais, ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são"[37].

---

[33] ROCHA, Coelho da. *Ensaio sobre a história do Governo e Legislação de Portugal*. Coimbra, 1896, § 180. p. 136 *apud* LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954. p. 19.

[34] ALVES, José Carlos Moreira. *Posse*: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1.

[35] ORDENAÇÕES Afonsinas. Livro IV, título 81, § 22. Coimbra: Universidade de Coimbra, [199-]. Disponível em: <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas/>. Acesso em: 16 fev. 2022.

[36] As Ordenações Manuelinas foram promulgadas no ano de 1511, durante o reinado de Dom Manuel I (período compreendido entre os anos de 1495 e 1521). Por sua vez, as Ordenações Filipinas foram promulgadas em 1603, durante o reinado de Dom Felipe II (entre 1598 e 1621), com vigência até 1867, quando foram revogadas pelo Código Civil Português de 1867 (também chamado de Código de Seabra). (ALVES, op. cit.)

[37] ORDENAÇÕES Manuelinas. Livro IV, título 67. Coimbra: Universidade de Coimbra, [199-]. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/>. Acesso em: 16 fev. 2022. ORDENAÇÕES FILIPINAS. Livro IV, título 43. Coimbra: Universidade de Coimbra, [199-]. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/>. Acesso em: 16 fev. 2022.

O viés legislativo da época buscava solucionar os problemas presentes na área rural. A formação das leis tinha o objetivo de efetivar o repovoamento do campo português e garantir a retomada da agricultura. Nas Ordenações, é nítida a influência da lei de D. Fernando, incentivando a produção rural, como pode ser observado no seguinte trecho das Ordenações Manuelinas:

> E se as não allegarem ou não provarem, ou não vierem à dita citação, assinem-lhes hum anno (que he termo conveniente) para que as lavrem, ou aproveitem, e repairem os ditos bens, ou os vendam, emprazem ou arrendem, a quem os possa aproveitar ou lavrar. E se o não fizerem, passado o dito anno, dem os sesmeiros as ditas sesmarias a quem as lavre e aproveite[38].

A Lei de Sesmarias de 1375, logo em sua introdução, enaltece a atividade agrícola, demonstrando a imprescindibilidade de ocupar a área rural. Inclusive, estipula multa para quando a fiscalização encontra áreas improdutivas.

As Ordenações Afonsinas anunciam a Lei de D. Fernando, mantendo a lógica no tratamento outorgado à terra e incorporando seus dispositivos[39]. Nelas, a Lei das Sesmarias corresponde ao Título LXXXI do Livro IV, cujas disposições reproduzem o texto da Lei de 1375, especificamente nos parágrafos de 1 a 38. Nas Ordenações de 1446, a palavra sesmaria aparece pela primeira vez, inaugurando o Título citado anteriormente. Essa legislação autoriza o sesmeiro a distribuir terras de sesmarias, fazendo referência ao prazo de um ano para que os trabalhadores as lavrem. Além disso, determina que as pessoas donas de terras que estejam fora do reino retornem a elas, sob pena de perder tais bens[40].

As disposições sobre as sesmarias também foram incorporadas pelas Ordenações Manuelinas (Livro IV, Título LXVII)[41] e Filipinas (Livro IV, Título XLIII)[42]. Diferentemente do que ocorre nas Afonsinas, em que a Lei de 1375 foi transcrita, as duas Ordenações seguintes

---

[38] ORDENAÇÕES Manuelinas. Livro IV, título 67. Coimbra: Universidade de Coimbra, [199-]. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/>. Acesso em: 16 fev. 2022. ORDENAÇÕES FILIPINAS. Livro IV, título 43. Coimbra: Universidade de Coimbra, [199-]. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/>. Acesso em: 16 fev. 2022.

[39] GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. *O regramento jurídico das sesmarias*: o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil. 1. ed. São Paulo: Leud, 2014. p. 43-44.

[40] ORDENAÇÕES Afonsinas. Coimbra, [199-]. Disponível em: http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas. Acesso em: 5 jan. 2022.

[41] ORDENAÇÕES Manuelinas. Coimbra, [199-]. Disponível em: http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas. Acesso em: 5 jan. 2022.

[42] ORDENAÇÕES Filipinas. Coimbra, [199-]. Disponível em: <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas. Acesso em: 5 jan. 2022.

alteraram o aspecto formal do texto, com redação em "estilo decretório", mas mantiveram seu conteúdo, não tendo havido uma revogação da lei anterior[43].

As duas últimas Ordenações reforçam pontos importantes acerca do uso da terra, como: (i) o dever do sesmeiro de fiscalizar suas terras incultas, dando o prazo de um ano para que o ocupante fizesse efetivo uso dela; (ii) a condição de que, se a terra não fosse lavrada, seria dada a outrem com prazo estipulado para fazê-lo; (iii) a não outorga de novas sesmarias para aqueles que já tivessem sido beneficiados e não tivessem aproveitado corretamente as terras; e (iv) a anulação das cartas de sesmarias no caso de as terras não terem sido utilizadas.

É importante destacar que as Ordenações não impuseram qualquer limite no tamanho da terra que seria outorgada em sesmaria. Em razão da pequena extensão do território português, o controle acerca do tamanho das sesmarias estava inserido na própria cultura desse sistema, em que a preocupação efetiva era com o aproveitamento da terra. Dessa forma, a necessidade de fixação dos sesmeiros, por meio do uso do bem, se sobrepôs a qualquer inquietação acerca de uma possível concentração da terra.

Com as Ordenações Filipinas, que duraram do início do século XVII até a segunda metade do século XIX, terminou o ciclo evolutivo das sesmarias em Portugal e ficou constatado o insucesso desse instituto na Península Ibérica, tendo em vista a continuação do despovoamento rural do reino.

O ponto central de análise da legislação portuguesa das sesmarias, nesta pesquisa, é a presença do princípio de obrigatoriedade do cultivo. É isso que a torna diferente da propriedade moderna, com o seu absolutismo e perpetuidade, que foi consagrada no Brasil em 1850.

Diante do breve relato acerca da produção normativa referente ao uso e ocupação da terra rural, conclui-se que o regime sesmarial, em Portugal, surgiu com o objetivo de conter a crise de abastecimento ocasionada pela escassez de mão de obra no campo, especialmente em razão da Peste Negra, que impactou a Europa no ano de 1348. Após 155 anos da edição da Lei de 1375, em 1530, por meio da carta de poderes outorgada a Martim Afonso de Souza, o sistema sesmarial lusitano desembarca em solo brasileiro, como será analisado no próximo capítulo.

[43] GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. *O regramento jurídico das sesmarias*: o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil. 1. ed. São Paulo: Leud, 2014. p. 44.

1.1.3 As sesmarias brasileiras

Como indicado, o regime das sesmarias portuguesas foi transportado para o Brasil. À época da chegada dos portugueses em solo brasileiro, em 1500, as Ordenações Afonsinas já estavam em vigor (1446). Porém, o início da aplicação do regime sesmarial no Brasil ocorreu apenas após a chegada da frota de Martim Afonso de Sousa, em 30 de janeiro de 1531, já no vigor das Ordenações Manuelinas (1511-1603). Dessa forma, o regime sesmarial inicialmente aplicado na nova colônia foi regulado por essa lei, e, posteriormente, pelas Ordenações Filipinas (1603). Sobre o tema, as duas Ordenações que efetivamente incidiram no Brasil continham, em seu texto:

> E defendemos aos prelados, Mestres, Priores, Commendadores, Fidalgos e quaesquer outras pessoas, que terras ou jurisdicções tiverem, que os casaes, quintas e terras que ficarem ermas, se não forem suas em particular, per titulo que dellas tenham, ou per titulo que tenham as Ordens, Igrejas e Mosteiros, as não tomem, nem apropriem para si, nem para as Ordens, Igrejas e Mosteiros, e as deixem dar sesmeiros de sesmaria […][44].

Apenas em 1530, Portugal iniciou a colonização do Brasil, já que sofria inúmeras tentativas de invasão por parte de outros países. Até então, sua preocupação estava concentrada nas Índias. Para não perder sua colônia, tentou fixar as pessoas na terra, e para isso: "se dava a homens particulares quanta cantidade cada hum pidia nella"[45].

O primeiro momento em que se observa, de forma efetiva, a presença das sesmarias em território brasileiro, ocorreu na concessão das três Cartas Régias[46] a Martim Afonso de Souza, em 20 de novembro de 1530. O texto de cada uma delas, respectivamente[47]: (i) autorizava Martim Afonso a tomar posse das terras que descobrisse e a organizar o respectivo governo e

---

[44] ORDENAÇÕES Manuelinas. Livro IV, título 67, § 14. Coimbra: Universidade de Coimbra, [199-]. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/>. Acesso em: 16 fev. 2022. ORDENAÇÕES Filipinas. Livro IV, título 43, § 15. Coimbra: Universidade de Coimbra, [199-]. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/>. Acesso em: 16 fev. 2022.

[45] d'ANDRADE, Francisco. Chronica do muyto Alto e muyto Poderoso Rey destes reynos de Portugal, Dom Joao, o II deste nome. Coimbra, 1796, t. IV, p. 130 apud LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira: sesmarias e terras devolutas*. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954. p. 33.

[46] De acordo com Gonçalves, Cartas Régias, "constituem respostas do Príncipe Regente a consultas de seus súditos, nas quais determina as providências a serem adotadas nos vários casos que lhe são submetidos: medidas administrativas concretas, nomeação de autoridades, declarações de guerra e medidas sobre sua condução, instituição de impostos etc". (GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. *O regramento jurídico das sesmarias*: o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil. 1. ed. São Paulo: Leud, 2014. p. 49.)

[47] LIMA, op. cit., p. 35.

administração civil e militar; (ii) conferia a Martim Afonso os títulos de capitão-mor e governador das terras do Brasil; (iii) permitia a Martim Afonso conceder sesmarias das terras que achasse e se pudesse aproveitar. Além disso, a terceira carta estabeleceu o prazo de seis anos para a terra dada de sesmaria ser aproveitada, sob pena de ser expropriada e outorgada em favor de outro beneficiário, seguindo as mesmas condições[48].

A terceira Carta é a mais relevante para o presente trabalho, pois autorizou, de forma expressa, a aplicação do regime das sesmarias no Brasil[49]. É importante destacar que o referido regime seria aplicado nos moldes da legislação portuguesa em vigor – inicialmente, as Ordenações Manuelinas, e, posteriormente, as Filipinas. Especula-se que tenham sido concedidas entre 16 mil e 20 mil títulos de sesmarias em território brasileiro. Tais números, que podem ser maiores, demonstram o quanto o estudo e a análise do sistema sesmarial no Brasil colônia é relevante para uma percepção da problemática fundiária contemporânea, especialmente no que tange à concentração da terra[50].

Somente em 26 de agosto de 1534, o então rei de Portugal, D. João III, editou o Foral[51] (Foral da Baía de Todos os Santos) que instituiu a divisão do litoral brasileiro em capitanias hereditárias. Tais capitanias seriam doadas pelo monarca, constando, na própria carta de doação, a permissão dada aos donatários para conceder terras, através das sesmarias. Dessa forma, era outorgado aos donatários esse poder, sendo proibido concedê-las em seu próprio nome, bem como no de esposas e herdeiros. As doações de sesmarias deveriam seguir as recomendações expressas nas Ordenações Manuelinas, em vigor à época[52]. Conforme reitera Ruy Cirne Lima, "Até então, portanto, salvas as modificações provenientes da diversidade entre

---

[48] *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, tomo 24 (1º trimestre), 1861, p. 74-79 apud RIBEIRO, Darcy; MOREIRA NETO, Carlos de Araújo (Org.). *A fundação do Brasil*: testemunhos, 1500-1700. Petrópolis: Vozes,1992. p. 136-138.

[49] FLEIUSS, Max. *Historia Administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro, 1923. p. 6-7 apud LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira: sesmarias e terras devolutas*. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954. p. 32.

[50] ALVEAL, Carmen. Banco de dados *on-line*: a utilidade dos números no estudo do sistema sesmarial. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE FONTES DOCUMENTAIS E PESQUISA HISTÓRICA: Diálogos interdisciplinares, 1., 2009, Campina Grande. *Anais…* Campina Grande: UFCG, 2009. p. 2.

[51] Carta Monárquica que regulamentava a administração de terras conquistadas. Título de aforamento de terras.

[52] CHORÃO, Maria J. M. B. Foral da Capitania da Baía de Todos os Santos, Ch. D. João III, Liv. 7, fls. 146v-147v. In: _____. *Doações e Forais das Capitanias do Brasil*: 1534-1536. Lisboa: IAN/TT, 1999. p. 53-54.

o aparelho administrativo da colônia e o do reino, a instituição das sesmarias no Brasil se regia pelo teor das Ordenações"[53].

O sistema sesmarial no Brasil colônia tinha sua principal inspiração no instituto da Enfiteuse, com a divisão da propriedade em direta e útil: a primeira pertencia ao proprietário originário, ou seja, o que concedia a sesmaria; a segunda, a quem a recebia, tendo que fazê-la produzir. Se o sesmeiro não lograsse êxito em cumprir com suas obrigações, derivadas da outorga das sesmarias, a terra era devolvida à Coroa.

Antes de uma análise quantitativa-objetiva e subjetiva do sistema sesmarial brasileiro, é necessário um estudo acerca do procedimento para a concessão de uma terra em sesmaria. Inicialmente, o candidato a sesmeiro encaminhava um requerimento ao governador ou ao capitão-mor, autoridade máxima da capitania. No documento, o candidato já deveria comprovar que tinha condições de cumprir com as exigências legais para tal concessão, especialmente no que se referia ao cultivo, ocupação e aproveitamento da terra. Também já deveriam estar indicados os limites da área que pretendia receber em sesmaria, normalmente por meio de marcos naturais, como rios, pedras, árvores, entre outros. Carmen Alveal afirma que, com o incremento do processo de colonização, esses limites passaram a ser as próprias sesmarias já estabelecidas[54].

Após o recebimento do requerimento de concessão de sesmaria, o governador ou capitão-mor, por intermédio do provedor da fazenda real, realizava uma inspeção na área e verificava se, efetivamente, o candidato teria a capacidade de cumprir com suas obrigações, especialmente o aproveitamento obrigatório da terra. No início do processo de colonização, essa fiscalização era mais branda, já que qualquer forma de aproveitamento era considerada relevante, principalmente para garantir a ocupação da terra e evitar invasões.

Como já exposto, no início da colonização do Brasil, no que tange à legislação que regulava a outorga de sesmarias, eram aplicados os parâmetros constantes nas Ordenações Manuelinas e Filipinas. Essa legislação, seguindo a realidade espacial do território português, não disciplinava limites territoriais a elas, mas determinava que tais concessões deveriam ser feitas de acordo com o que, razoavelmente, o sesmeiro pudesse aproveitar.

---

[53] LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954. p. 35.

[54] ALVEAL, Carmen. Banco de dados *on-line*: a utilidade dos números no estudo do sistema sesmarial. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE FONTES DOCUMENTAIS E PESQUISA HISTÓRICA: Diálogos interdisciplinares, 1., 2009, Campina Grande. *Anais...* Campina Grande: UFCG, 2009. p. 4.

Diante da ausência de limites territoriais, a política das capitanias hereditárias se demonstrou insuficiente para alcançar os fins pretendidos pela Coroa. D. João, em uma tentativa de centralizar a administração das Capitanias, criou a posição de governador-geral de todas elas, com o intuito de que pudessem vir a alcançar seu fim precípuo, retirando o poder antes dado aos donatários.

O primeiro governador-geral nomeado do Brasil foi Tomé de Souza, que teve grande importância na adequação do regime das sesmarias à realidade colonial. As primeiras transformações nessa legislação vieram com o Regimento[55] de 17 de dezembro de 1548, que foi entregue a ele por D. João III, quando foi enviado à América portuguesa para assumir o cargo[56].

Com seu regimento, a partir das dimensões continentais da colônia, Tomé de Souza consagrou a concessão de terras em grandes lotes para a construção de engenhos de açúcar[57], sem qualquer restrição espacial. O sesmeiro deveria morar em sua sesmaria pelo período mínimo de três anos, durante os quais lhe era vedada a venda ou doação da terra.

Nesse momento, a concessão de sesmarias se tornou uma distribuição compulsória de terras, deixando de ter como principal objetivo a colonização através da agricultura. Sobre tal contexto, afirma Cirne Lima que, pelo fato de que "nenhum processo de colonização pudesse servir ao Brasil, com o nome de concessões de sesmaria, deste modo se fizeram, sob o Governo Geral, concessões de verdadeiras capitanias"[58].

A partir do Regimento de 1548, o processo de ocupação territorial brasileiro começa a caminhar para a formação dos latifúndios, consagrando a concentração da terra. Os lotes tinham extensão tão significativa que as pessoas que os recebiam ainda concediam parte deles para outras, criando um fenômeno de concessão de sesmarias dentro das próprias sesmarias. Percebe-se, portanto, que as sesmarias portuguesas em nada se pareciam com as que surgiram

---

[55] GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. *O regramento jurídico das sesmarias*: o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil. 1. ed. São Paulo: Leud, 2014. p. 53. De acordo com o autor, Regimentos, "traçavam normas específicas para o Brasil, estabelecendo medidas a serem tomadas nas capitanias".

[56] *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brazileiro*, t. LXI, parte I, Rio de Janeiro, 1898, p. 38 apud LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954. p. 35.

[57] LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira: sesmarias e terras devolutas*. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954. p. 36. Sobre esse momento, afirma o autor: "são os futuros senhores de engenho e fazendas, de que se iria formar a aristocracia econômica da sociedade colonial".

[58] Ibid., p. 36.

em solo brasileiro. Por isso, a consequência natural é a de que as brasileiras tivessem um estatuto próprio e totalmente desvinculado das antigas Ordenações. Foi o que aconteceu.

É possível estabelecer dois períodos relevantes para o sistema sesmarial brasileiro. O primeiro se dá entre 1534 e 1548, com a formação das capitanias hereditárias e a incidência de um regime sesmarial disciplinado nas Ordenações, com limitação da concessão dos lotes de terras, na medida em que o sesmeiro pudesse aproveitá-las. Já o segundo é entre 1548 e 1695, em que o Regimento de 17 de dezembro de 1548 permitiu a concessão de sesmarias com considerável extensão territorial, especialmente para a construção dos engenhos de açúcar, e a legislação de 1695 impôs limites a essas concessões. A partir dessa análise, pode-se concluir que, no período compreendido entre 1548 e 1695, não havia uma preocupação efetiva com o limite legal nas dimensões das terras concedidas em sesmarias.

O aumento ocorrido no tamanho das terras dadas em sesmarias a partir de 1548 se deveu não só às razões já expostas, mas também a uma questão fática característica do Brasil daquele século: terra em demasia, com pouca gente para povoá-las. Essa reflexão é bem formulada por Costa Porto no trecho: "se sobrava terra e rareavam os moradores, não havia razões para limitar as datas, pois, por mais que se distribuísse generosamente o solo, sempre ficaria espaço para quem viesse depois"[59].

Na última década do século XVII, foram proclamadas as primeiras cartas régias que buscavam uma disciplina mais específica do regime sesmarial brasileiro, especialmente na imposição de limites territoriais à concessão de terras. Apenas na Carta Régia de 27 de dezembro de 1695, Dom Pedro II de Portugal (não confundir com o imperador Dom Pedro II, do Brasil) determinou, como limite das sesmarias, quatro léguas de terras de comprimento (2.400 ha). Já na Carta de 7 de setembro de 1697, o mesmo rei determinou que não fossem concedidas extensões maiores do que três léguas de comprimento por uma de largura, uma vez que tal medida estaria condizente com o que uma pessoa efetivamente poderia cultivar[60].

Não se deve perder de vista que, até 1695, não havia qualquer limite no tamanho das sesmarias que eram concedidas. Com isso, no período compreendido entre 1530 e 1695, as

---

[59] De acordo com José da Costa Porto, os regimentos "traçavam normas específicas para o Brasil, estabelecendo medidas a serem tomadas nas capitanias". (COSTA PORTO, José da. *O sistema sesmarial no Brasil.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980. p. 67 apud GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. *O regramento jurídico das sesmarias*: o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil. 1. ed. São Paulo: Leud, 2014. p. 53.)

[60] ALVEAL, Carmen. Banco de dados on-line: a utilidade dos números no estudo do sistema sesmarial. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE FONTES DOCUMENTAIS E PESQUISA HISTÓRICA: Diálogos interdisciplinares, 1., 2009, Campina Grande. *Anais*… Campina Grande: UFCG, 2009. p. 4.

extensões de terras dadas em sesmarias eram verdadeiros latifúndios, contribuindo para a concentração de terra no país.

Além de impor limites às sesmarias, um ponto central na mudança de postura da Coroa foi a exigência – por meio da Carta Régia de 3 de março de 1702 – de sua demarcação, que deveria ser realizada por especialistas da própria Coroa, bem como da confirmação do título de sesmaria. Como descrito anteriormente, após o requerimento de concessão realizado diretamente ao governador ou ao capitão-mor, o próprio sesmeiro, depois de receber a carta de concessão, deveria solicitar a medição da área e fazer um segundo requerimento, dirigido ao rei e encaminhado ao Conselho Ultramarino (Portugal), solicitando a confirmação régia. Esse procedimento deveria assegurar ao monarca que a terra havia sido devidamente aproveitada.

A partir do procedimento exposto, é possível identificar dois tipos de concessão, a primária e a secundária. A primeira consistia no pedido inicial de concessão, e a segunda na confirmação real, com a consequente expedição da "carta de confirmação". Tais cartas eram registradas em Lisboa, nas Chancelarias, no Registro Geral de Mercês, ou, ainda, no Conselho Ultramarino[61].

Com base na análise dos requerimentos, bem como das cartas de sesmarias e de confirmação, é possível estimar o número de sesmarias concedidas e, especialmente, seu tamanho. Mesmo antes de 1695, momento em que a legislação impôs restrições à extensão territorial delas, o tamanho da terra concedida era identificado na própria carta de sesmarias. No Brasil, a medida-padrão instituída pela ordem régia era a légua, sendo, conforme já exposto, de três léguas de comprimento e uma de largura.

No entanto, essa medida-padrão variava de acordo com a região e com a década. Légua significa uma medida de distância, com variações entre os países. No Brasil, por exemplo, uma légua, atualmente, equivale a 4,82803 km. Dessa forma, mesmo após as limitações impostas pela ordem de 1695, a extensão das terras dadas em sesmarias continuava significativa, contribuindo para a ampliação da concentração de terra no espaço brasileiro.

---

[61] Carmen Alveal afirma que, até o ano de 2009, haviam sido "coletadas todas as cartas confirmadas e registradas em Lisboa até o fim do reinado de Dom José, 1777, totalizando 3.015 cartas confirmadas. Ainda há cinco códices contendo cartas de confirmação de sesmarias no Arquivo Histórico Ultramarino, relativos ao governo de D. Maria I, que não foram quantificados". Sobre as capitanias concedidas no Rio Grande, Paraíba e Ceará, a autora afirma que: "foram concedidas 929, 1.138 e 1.423 sesmarias primárias respectivamente, praticamente o mesmo número de cartas confirmadas e registradas em Lisboa, até o ano de 1777, comprovando que grande parte das sesmarias concedidas na América portuguesa não foram jamais confirmadas em Lisboa e não seguiram os preceitos completos da lei relativas à demarcação e à confirmação". (ALVEAL, Carmen. Banco de dados on-line: a utilidade dos números no estudo do sistema sesmarial. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE FONTES DOCUMENTAIS E PESQUISA HISTÓRICA: Diálogos interdisciplinares, 1., 2009, Campina Grande. *Anais*… Campina Grande: UFCG, 2009. p. 5.)

Também em 1695, além da restrição na medida de extensão, foram impostos os foros nas sesmarias, o que trouxe profundas alterações no sistema jurídico da época. Com a instituição dos foros, elas perderam seu caráter de restrição administrativa do domínio privado e das entidades públicas, assumindo, assim, o caráter de concessão. Essa medida desconectou o instituto das sesmarias do texto das Ordenações, fazendo com que fossem submetidas a um estatuto próprio. Segundo Ruy Cirne Lima: "as concessões de sesmarias são meramente concessões administrativas sobre o domínio público, posto que com o encargo de cultivo"[62].

Diz-se que as sesmarias, então, passaram a ter um estatuto próprio, no entanto, o termo "estatuto" não era muito bem empregado nessa época. A legislação das sesmarias no Brasil, após quase três séculos, era resumida a uma reunião de inúmeras normas, entre alvarás, cartas, decretos, existentes de forma esparsa, que quase sempre eram contraditórios, fazendo com que sua aplicação fosse difusa e incerta. Esse era o retrato de uma política agrária arbitrária e mal planejada por parte do governo. Somente com a edição do Alvará de 5 de outubro de 1795, por Dona Maria I, ocorreu uma verdadeira consolidação normativa na disciplina das sesmarias. Esse alvará ficou conhecido como "Regimento das sesmarias do Brasil".

Tal regimento padronizou a aplicação do regime sesmarial em solo brasileiro. Vejamos algumas de suas determinações relevantes[63]: (i) demarcação das terras no prazo de um ano, sob pena de sua devolução para a Coroa (pena de comisso), afastando as antigas delimitações vagas e imprecisas (item III do Alvará); (ii) disciplinamento das terras que não poderiam ser dadas em sesmarias (item X); (iii) não concessão de mais de uma sesmaria por sesmeiro, ainda que por título de herança ou compra, salvo comprovação, pelo próprio sesmeiro, de suas possibilidades de cultivo da terra (item XI); (iv) obrigação do sesmeiro que tivesse adquirido mais terras do que efetivamente pudesse explorar, de, no prazo de dois anos, transmiti-las a quem pudesse realizar a exploração (item XII); (v) obrigação imposta aos sesmeiros de apresentar seus títulos, para fins de confirmação, no prazo de dois anos (item XIII) – tal medida tinha o objetivo de conhecer o número deles, assim como a qualidade e a quantidade de suas sesmarias; e, finalmente, (vi) criação de livros de sesmarias, como forma de exercer maior controle (item XIV).

---

[62] LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954. p. 38.

[63] GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. *O regramento jurídico das sesmarias*: o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil. 1. ed. São Paulo: Leud, 2014. p. 96-104.

Esses pontos do Alvará de 1795 demonstram a preocupação da Coroa em organizar o regime sesmarial no Brasil, especialmente no que tange a vincular as sesmarias a alguma atividade produtiva e buscar informações acerca do verdadeiro quadro de sesmeiros e da qualificação de suas terras. Estabelecendo uma visão prática sobre a incidência do Alvará de 1795, Albenir Gonçalves afirma que:

> No entanto, na prática, as medidas determinadas pelo Alvará de 5 de outubro de 1795 não conseguiram pôr fim aos problemas e às irregularidades existentes no regime sesmarial brasileiro, principalmente devido à falta de condições materiais para o seu pleno cumprimento. Evidencia-se, assim, um choque entre as proposições idealizadas no plano abstrato com a realidade vivenciada nos casos específicos, o que prejudicava a efetividade prática das medidas determinadas para solucionar as falhas no regime[64].

A partir das preocupações formalizadas no Alvará de 1795, percebe-se um enorme descompasso entre a legislação sesmarial portuguesa e a forma como ela foi aplicada no Brasil. Considerando a realidade colonial brasileira, grande parte das determinações eram inexequíveis, especialmente com relação às exigências de demarcação das terras que já tinham sido outorgadas e ao registro dos títulos nos livros de sesmarias. Além disso, tal legislação também tentou solucionar um problema que não estava presente no início da colonização brasileira: a concessão de sesmarias sobre terras já ocupadas. No início, sobravam terras e faltava gente para ocupá-las, mas no século XVIII essa dinâmica se inverteu, pois em muitos lugares foram identificadas mais pessoas para uma quantidade cada vez menor de terras[65].

O objetivo do presente capítulo é demonstrar como o regime sesmarial brasileiro foi determinante para a concentração fundiária no Brasil. Por isso, a verificação das cartas de sesmarias poderá delimitar a verdadeira extensão do território distribuído, bem como a quantidade de sesmarias outorgadas.

Para uma análise qualitativa, a título de amostragem, é possível utilizar a Plataforma Sesmarias do Império Luso Brasileiro (SILB)[66], organizada pela Universidade Federal do Rio

---

[64] GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. *O regramento jurídico das sesmarias*: o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil. 1. ed. São Paulo: Leud, 2014. p. 107.

[65] Ibid., p. 111-112.

[66] Segundo texto presente na página de apresentação da plataforma: "A Plataforma SILB é uma base de dados contendo informações das sesmarias concedidas pela Coroa portuguesa no mundo Atlântico. […] tem como objetivo facilitar o acesso às informações de quase 16 mil cartas de sesmarias concedidas na América portuguesa, tanto por governadores, como capitães-mores. Na petição por uma carta de sesmarias, o requerente devia justificar seu pedido, e quando recebesse a carta de concessão havia uma série de obrigações entre as quais estava a necessidade do cultivo, da demarcação e da confirmação real, embora a maioria das cartas não tenha sido confirmada pelo rei". A coordenação executiva do projeto é realizada por Carmen Margarida Oliveira Alveal, Professora Adjunta do Departamento de História da UFRN, Natal, Brasil. (PLATAFORMA SILB:

Grande do Norte (UFRN). Ela reúne informações de 4.348 sesmarias, localizadas nas regiões do Pará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Ceará e Paraíba. Em cada uma das cartas, a plataforma traz informações específicas sobre: nome do requerente, número de sesmarias que possuía, justificativa, tipo de requerimento, finalidade com que pretendia outorgar a terra, localidade da sesmaria, extensão total da área em hectare, data da concessão e autoridade concedente.

A Plataforma SILB traz informações que permitem desenvolver a pesquisa acerca do sistema sesmarial brasileiro, sob as mais diversas perspectivas. Para este trabalho, a análise foi realizada com o intuito de definir a extensão das áreas concedidas e o número de sesmarias titularizada por um mesmo sesmeiro. Tais dados ajudam na pretendida compreensão acerca da contribuição efetiva que o sistema das sesmarias teve na formação do latifúndio no Brasil.

Foram analisadas informações, a título de amostragem, das sesmarias concedidas na região do Pará, que, na plataforma, somam 12 títulos. A seguir, listam-se dados acerca do nome de cada sesmeiro, data da concessão da terra, extensão da área concedida e se o beneficiário já era titular de outra sesmaria:

1. João da Costa Raiol, 15/01/1721, primeira sesmaria, 7.200 hectares;
2. Manuel Gomes Alvares, 08/05/1721, primeira sesmaria, 1.800 hectares;
3. Inácio Andrade e Fonseca, 13/11/1722, primeira sesmaria, 7.200 hectares;
4. Domingos Monteiro de Noronha, 20/02/1723, já possuía sesmaria, com engenho, 3.600 hectares;
5. Ana de Madureira, 25/05/1723, primeira sesmaria, 3.600 hectares;
6. viúva e filhos de Luiz Moraes Bitencourt, 11/02/1724, não foi a primeira sesmaria, com engenho, 7.200 hectares;
7. João da Silva, 06/10/1722, não foi a primeira sesmaria, 1.800 hectares;
8. Domingos da Silva, 18/11/1722, não foi a primeira sesmaria, 7.200 hectares;
9. Francisco Potiflis, 01/01/1721, não foi a primeira sesmaria, 3.600 hectares;
10. Manuel Francisco Firme, 19/05/1718, não foi a primeira sesmaria, 3.600 hectares;
11. Luís de Farias Esteves, 08/05/1721, primeira sesmaria, 3.600 hectares;
12. Filipe Marinho, 04/03/1714, não foi a primeira sesmaria, 900 hectares.

A análise das 12 sesmarias concedidas na região do Pará, a partir de 1714, mostra que todas tinham extensão superior a 900 hectares, sendo a maior com 7.200 ha. Todas foram concedidas após a Carta Régia de 1695, que limitou à concessão a quatro léguas (2.400 ha). No

sesmarias do império luso-brasileiro. UFRN: Natal, [20--]. Disponível em: <http://www.silb.cchla.ufrn.br/>. Acesso em: 10 fev. 2022.)

grupo observado, tal limitação foi atendida apenas em três concessões, apesar de corresponder a uma extensão territorial significativa (1 ha corresponde a 10.000 m^2), especialmente pelo fato de alguns dos beneficiários já serem titulares de outras terras, também concedidas em sesmarias.

Confirmando o que demonstram os números constantes na plataforma, Ruy Cirne Lima resume a maioria dos resultados alcançados pela legislação das sesmarias existente no Brasil:

> Os abarcadores possuem até 20 léguas de terreno, e raras vezes consentem a alguma família estabelecer-se em alguma parte de suas terras, e mesmo quando consentem, he sempre temporariamente e nunca por ajuste, que deixe ficar a família por alguns anos; Há muitas famílias pobres, vagando de lugar em lugar, segundo o favor e capricho dos proprietários das terras, e sempre falta de meios de obter algum terreno em que façam hum estabelecimento permanente; A agricultura está em um maior atraso, e desalento, a que ella pode reduzir-se entre qualquer povo agrícola, ainda o menos avançado em civilização; e São encontradas concessões de sesmarias, além das três léguas permitidas em lei[67].

Diante dos resultados indicados, é possível verificar que o acesso à terra, por meio da dinâmica sesmarial, não foi implementado para a grande maioria da população, contribuindo de forma efetiva para a concentração fundiária e a formação de um território com grande segregação socioespacial. O quadro apresentado é semelhante ao da realidade brasileira atual, em que as concentrações de terra e de renda convergem de modo significativo.

Além disso, a agricultura é atrasada, consequência de uma política despreocupada com a produção na terra e mais voltada para sua concentração. A política brasileira dos favorecimentos permitiu que os mais influentes fossem premiados com lotes de terra bem maiores do que os permitidos em lei, mesmo após a Carta Régia de 1695. Sob essa conjuntura, para ter acesso à terra, restava ao colono brasileiro fazer uso de ocupações, consagrando a lógica da aquisição por meio de apossamentos.

Os apossamentos eram realizados pelos colonos nas regiões de terrenos que ficavam entre os limites das grandes propriedades, e também nas áreas mais distantes dos núcleos de povoamento, em que não interessava ao sesmeiro requerer sesmarias.

O contexto fundiário brasileiro, no início do século XIX, já demonstrava uma ocupação significativa de terras. Algumas poucas restantes estavam em locais remotos, longe das zonas populosas, ou eram sujeitas a invasões indígenas. Diante de seu insucesso, o regime das sesmarias foi extinto no país com a Resolução de 17 de julho de 1822, do príncipe regente Dom

---

[67] LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954. p. 42.

Pedro (I, no Brasil), pouco antes do fim da fase colonial brasileira, que ocorreu em 7 de setembro do mesmo ano.

1.2 A propriedade moderna chega ao Brasil

1.2.1 A Lei de Terras de 1850 e a absolutização do direito de propriedade: o fim do princípio do cultivo

A resolução que pôs termo ao regime das sesmarias no Brasil, em julho de 1822, foi uma consequência do questionamento judicial realizado pelo sesmeiro Manoel José dos Reis ao Tribunal do Desembargo do Paço[68], no qual requeria a manutenção de sua posse sobre as terras em que vivia com a família há mais de 20 anos. Essas terras estavam inseridas nas medições de outras sesmarias, que haviam sido concedidas posteriormente à ocupação de Reis e sua família. A controvérsia indicada era comum na colônia, uma vez que um dos principais problemas causados pela desorganização na aplicação do regime sesmarial foi exatamente a concessão de áreas já ocupadas, evidenciando um amplo descontrole sobre as áreas que ainda poderiam ser objeto de concessão pela via das sesmarias.

Em resposta ao requerimento realizado, a Mesa do Desembargo do Paço editou a Resolução de 17 de julho de 1822, que foi ratificada pelo príncipe regente, Dom Pedro de Alcântara, julgando procedente o pedindo e garantindo a posse da terra em favor do sesmeiro Manuel José dos Reis. Ao mesmo tempo, essa resolução determinou a suspensão de todas as concessões de sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral Constituinte em Portugal[69]. A declaração de independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822, ocorreu antes da realização dessa assembleia, que deveria ratificar os termos da resolução. É por isso que a Resolução de 17 de julho de 1822 é apontada como o marco final do sistema sesmarial no Brasil.

---

[68] A Mesa ou Tribunal do Desembargo do Paço fez parte do sistema judicial e administrativo português estabelecido nas colônias.

[69] Sobre a Assembleia Geral indicada na resolução, Albenir Gonçalves afirma que: "diz respeito àquela constituída em Portugal em janeiro de 1821, decorrente da revolução do Porto de 1820. É importante salientar que a determinação da suspensão da aplicação das sesmarias estava condicionada à deliberação da matéria pela Assembleia Geral, a qual não teve tempo hábil para tanto, em face da Declaração de Independência do Brasil, ocorrida em 7 de setembro daquele mesmo ano". (GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. *O regramento jurídico das sesmarias*: o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil. 1. ed. São Paulo: Leud, 2014. p. 111.)

A resolução foi confirmada pela Provisão de 22 de outubro de 1823, de Dom Pedro I, no seguinte trecho:

> Faço saber que tendo eu determinado por minha imediata resolução de 17 de julho do ano passado, tomada em consulta da Mesa do Desembargo do Paço, que se suspendessem todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do império, hei por bem ordenar, muito positiva e terminantemente, a todas as juntas dos governos provisórios das províncias do Império que debaixo da mais estrita responsabilidade se abstenham de conceder sesmarias até que a mesma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa regule esta matéria[70].

É importante destacar que, mesmo com a referida provisão, os dispositivos normativos referentes ao regime sesmarial continuaram em vigor, em razão da Lei de 22 de outubro de 1823. Essa lei determinou que toda legislação promulgada até o momento, desde o reino de Portugal, deveria permanecer em vigor até que houvesse uma alteração expressa ou a organização de um novo código. Dessa forma, não houve uma revogação expressa do regime sesmarial, mas apenas a proibição da concessão de novas sesmarias. A efetiva revogação desse regime ocorreu com a edição da Lei de Terras de 1850, como será abordado neste subcapítulo.

A suspensão do regime sesmarial ocorreu no contexto econômico de expansão da indústria do café e no âmbito político dos movimentos de independência. Isso mostra que, necessariamente, a propriedade privada é um ponto essencial na pauta brasileira, enquanto Estado independente. Ademais, a Inglaterra, que detinha o monopólio do comércio internacional, já pressionava o Brasil pelo fim do tráfico negreiro. O trabalho escravo deveria ser substituído como categoria econômica central, o que aumentava a importância da organização da propriedade privada, para viabilizar uma verdadeira mercantilização da terra[71]. Dessa forma, entende-se que esses três fatores – a crise do trabalho escravo, a independência da metrópole e a expansão da economia do café – formaram o cenário perfeito para a chegada da propriedade moderna no Brasil, pelas mãos da Lei de Terras de 1850, consolidada pelo Código Civil de 1916.

A partir de 1822, com a suspensão da concessão de terras pelo regime das sesmarias, tem início aquele que é denominado “período das posses” ou “período extralegal”, em que as

---

[70] PROVISÃO da Mesa do Desembargo do Paço de 22/10/1823. *Biblioteca Digital Medicina Animae*. São Paulo, 11 mar. 2011 Disponível em: <www.arisp.wordpress.com/tag/sesmarias>. Acesso em: 6 jan. 2021.

[71] VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna*: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 111.

ocupações foram a principal forma de aquisição de terras no país[72]. Esse tempo, em que o Brasil permaneceu sem qualquer regramento específico sobre a aquisição de terras, perdurou por 28 anos, até a edição da Lei nº 601/1850. Sobre ele, afirma Jacob Gorender:

> De 1822 a 1850, foi a posse a única via de acesso à apropriação legítima das terras públicas. Mas uma via de acesso aberto a grandes e pequenos. Se o número desses últimos cresceu com rapidez, surgiram também as posses de vastas dimensões. A Lei nº 601 obstruiu a via da posse, proibindo as aquisições de terras públicas por outro título que não o de compra[73].

As concessões do poder público davam lugar às ocupações de terras. Nesse momento, a posse surge como um contraponto às sesmarias, sendo caracterizada pela pequena propriedade agrícola, pautada na satisfação das necessidades do colono, que não tinha, até então, acesso à terra[74]. A ocupação por quem não havia sido beneficiário do regime sesmarial era diferente da *occupatio* romana, na qual somente o apossamento já justificava a aquisição do domínio. No caso brasileiro, era preciso que a ocupação, ou posse, fosse acompanhada da cultura efetiva do terreno, mesmo antes do fim do regime das sesmarias, como demonstra a provisão de 14 de março de 1822 no seguinte trecho:

> Hei por bem ordenar-vos procedais nas respectivas medições e demarcações, sem prejudicar quaisquer possuidores, que tenham effectivas culturas no terreno, porquanto devem elles ser conservados nas suas posses, bastando para titulo as reaes ordens, porque as mesmas posses prevaleção as sesmarias posteriormente concedidas[75].

Nesse momento, não havia uma lei expressa que instituísse a posse com cultura efetiva como forma de aquisição do domínio, o que era feito, portanto, de forma consuetudinária, como uma prática consolidada e permitida à época. Essa prática se manteve até a edição da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, objeto de análise do presente subcapítulo.

Foi criada para os posseiros uma situação jurídica que não derivava da lei escrita, mas, sim, do costume. Pode-se dizer que a aquisição de terras pela posse com cultura efetiva se

---

[72] LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954. p. 47. Segundo o autor: "Depois da abolição das Sesmarias, então, a posse passou a campear livremente, ampliando-se de zona a zona à proporção que a civilização dilatava a sua expansão geográfica".

[73] GORENDER, Jacob. Regime territorial no Brasil escravista. In: _____. *O escravismo colonial*. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ática, 1988. p. 397.

[74] Ibid., p. 47.

[75] LIMA, op. cit., p. 50.

tornou um verdadeiro costume jurídico[76]. Após 1822, com a suspensão do regime sesmarial, a ocupação também foi utilizada pelos próprios sesmeiros, como uma forma de ampliar suas terras antes concedidas em sesmarias. Sobre o tema, afirma Ruy Cirne Lima:

> A tendência para a grande propriedade estava já definitivamente arraigada na psicologia da nossa gente. […] Extinto o regime das sesmarias, a posse começa a servir-lhe de veículo, e – força é dizê-lo – qualquer sistema territorial lhe teria servido para o mesmo fim[77].

Após séculos de submissão ao sistema sesmarial, o território brasileiro já estava recortado em grandes latifúndios. Com o fim desse regime e o reconhecimento da posse como uma situação jurídica capaz de gerar a apropriação da terra, ocorreu a ampliação das áreas já concedidas em sesmarias, com a ocupação, pelos próprios sesmeiros, das áreas periféricas de suas próprias terras, intensificando a lógica latifundiária.

A apropriação da terra pela via dos apossamentos já gozava de legitimidade social, pelo fato de os próprios sesmeiros, muitas vezes, não cumprirem as exigências legais da medição e confirmação de suas sesmarias. Porém, a partir de 1850, tais apossamentos passaram a ter legitimidade jurídica, como exposto anteriormente.

Nesse momento da história, o ambiente rural brasileiro era formado por: sesmeiros que haviam tido suas sesmarias confirmadas; sesmeiros que tinham só a posse, e não o domínio, por não cumprirem as exigências legais; e grandes e pequenos posseiros, que ocupavam a terra sem qualquer título. Além disso, também existiam as terras sem ocupação (terras devolutas do império), que nunca tinham sido concedidas através do sistema sesmarial, ou que haviam sido revertidas em favor do poder público, em razão do descumprimento das exigências legais.

Assim, as questões envolvendo litígios pela posse da terra passaram a estar cada vez mais presentes nos tribunais, onde todos esses atores já traziam argumentos que envolviam uma qualificação da própria posse. Por exemplo, "posse mansa e pacífica", "posse imemorial", "posse com cultura efetiva e moradia habitual", "posse aliada ao trabalho", entre outras[78].

Em 1822, além da suspensão do regime sesmarial, o Brasil declarou sua independência frente à Coroa portuguesa. A nova nação começava sua história presa a uma elite agrária

---

[76] LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954. p. 52.

[77] Ibid., p. 54.

[78] VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna*: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 116-117.

favorecida pela antiga política de outorga de sesmarias e, posteriormente, pela má utilização dos apossamentos. A Lei nº 601 de 1850 extinguiu o regime jurídico das posses no Brasil, proibindo novas ocupações de terras devolutas, rompeu com o princípio do cultivo, presente na longa história luso-brasileira, e instituiu a compra e venda, além da sucessão hereditária, como o norte da aquisição de propriedade no país.

A Lei de Terras é o grande marco histórico e jurídico de absolutização do direito de propriedade, com a transição da propriedade fundiária da Coroa para os particulares. Essa lógica de transferência da propriedade pública para a privada tem relevante similitude com o Brasil contemporâneo, após a edição da Lei nº 13.465/2017, como será analisado em capítulo próprio. Definitivamente, a Lei nº 601/1850 marcou a separação entre esses dois âmbitos, estabelecendo os fundamentos da propriedade privada no Brasil.

A absolutização do direito de propriedade, na perspectiva napoleônica-positivista, é uma ruptura com a propriedade de características feudais, organizada a partir de deveres e obrigações. No direito luso-brasileiro, o absolutismo proprietário traz um rompimento específico em relação à propriedade pública, sesmarial, em que a concessão do domínio estava condicionada à exploração efetiva da terra, com cláusula de reversibilidade. Quando se fala em absolutismo do direito de propriedade, quer-se fazer referência a um direito que prioriza os poderes de seu titular sobre a coisa, de forma absoluta, sem que a ele seja imposto qualquer ressalva ou condição. Em outras palavras, quando a legislação brasileira deixou de atribuir à posse da terra a necessidade de seu cultivo, pode-se dizer que se deu um primeiro passo para essa absolutização da propriedade fundiária.

Nesse momento histórico, início do século XIX, a produção era baseada no regime escravagista. O escravizado não tinha acesso à terra, pois juridicamente era concebido como coisa. Até então, não havia uma preocupação efetiva em garantir uma distinção entre a situação jurídica possessória e a proprietária.

No ano de 1850, teve início a vigência da Lei Eusébio de Queirós, com o objetivo de iniciar o bloqueio do tráfico negreiro para o Brasil. Somente nesse momento, os donos de terras tiveram a preocupação de definir suas propriedades, que deveriam ser delimitadas nos termos das sesmarias e das ocupações. Sérgio Buarque de Holanda elucida que a elite rural brasileira sofreu um duro golpe com a extinção do tráfico negreiro e a necessidade de readequação de seus investimentos, em frontal busca por uma nova fonte de riqueza[79].

[79] De acordo com Sérgio Buarque de Holanda: "Primeiro passo e, sem dúvida, o mais decisivo e verdadeiramente heroico, tendo-se em conta a trama complexa de interesses mercantis poderosos, e não só de interesses como de paixões nacionais e prejuízos fundamente arraigados, que a Lei Eusébio de Queirós iria

Com a estabilização dos novos processos de manufatura causada pela Revolução Industrial, especialmente na primeira metade do século XIX, houve a consolidação do modo de produção capitalista, com uma consequente substituição da mão de obra escravizada pela assalariada. A Lei 601/1850 foi uma peça importante não apenas para a manutenção do latifúndio no Brasil, mas também para a própria instituição de um ambiente jurídico propício para o desenvolvimento dessas novas formas de produção. Sobre o tema, afirma Miguel Baldez: "Essa lei, além de definir formalmente a estrutura da propriedade privada da terra, autorizou a importação de colonos às custas de financiamento público, e fez da compra e venda o principal meio de aquisição entre vivos da propriedade"[80].

A segunda metade do século XIX foi o momento em que as relações capitalistas de produção foram introduzidas na América Latina. No Brasil, esse processo foi caracterizado pela expansão da produção cafeeira e pela substituição da mão de obra escravizada pelo trabalhador assalariado. No que tange à relação da terra com o sistema capitalista, Laura Beck Varela afirma que: "Entre outros, são pressupostos do sistema capitalista, quanto à terra: sua propriedade privada absoluta e a possibilidade de sua mercantilização"[81]. A rigor, o caráter absoluto da propriedade é um verdadeiro pressuposto para a sua mercantilização. Essa lógica da propriedade-mercadoria foi instituída no Brasil não só pela Lei de Terras, mas também pela legislação hipotecária, que será abordada posteriormente.

Sobre o papel que esse moderno proprietário exerce na economia, vejamos a percepção de Roberto Smith:

> A mercantilização como característica da propriedade fundiária moderna, que fundamenta a precondição de exploração do trabalho assalariado, aprofundará a generalização da renda em dinheiro, e o lento processo através do qual se passa a produzir com vistas ao lucro e não com vista à renda. O moderno proprietário, ao produzir com vistas ao lucro, empregando trabalho assalariado, incorpora na sua pessoa tanto o arcaico arrendatário quanto o moderno empresário[82].

---

golpear de face." (p. 86). "Pode-se bem estimar a importância do golpe representado pela Lei Eusébio de Queirós, considerando que, naquele ano de 1845, o total de negros importados for a de 19.363; em 1846, de 50.354; em 1847, de 56.172; em 1848, de 60 mil; em 1849, de 54 mil e, em 1850, de 23 mil. A queda súbita que se assinala neste último ano resulta, aliás, não só da aprovação da Lei Eusébio de Queirós, que é de 04 de setembro, como da intensificação das atividades britânicas de repressão ao tráfico" (p. 90). (HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.)

[80] BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A questão agrária: a cerca jurídica da terra como negação da justiça. In: _____, *Conselhos populares e usucapião especial urbano*. Petrópolis: CDDH, 1991. p. 105-106.

[81] VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna*: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 127.

[82] SMITH, Roberto. Propriedade da terra e transição: estudo da transformação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, coedição MCT/CNPq, 1990 apud. VARELA,

Diferentemente do que ocorria com o sesmeiro, a quem várias condições eram impostas, o proprietário moderno tem um direito pleno, absoluto e perpétuo. Com essa absolutização do direito de propriedade, a terra, efetivamente, se torna uma mercadoria.

Até 1850, o Brasil tinha seus homens presos e suas terras livres, mas, após a Lei nº 601, pode-se dizer que as terras brasileiras é que seriam escravizadas. A aquisição da propriedade estava limitada apenas a uma pequena elite agrária, formada no período sesmarial. Essa lei determinou a compra e venda como única forma de aquisição entre vivos da terra. Tal medida tinha a nítida intenção de afetar os camponeses, que "se deslocavam para áreas ainda não concedidas em sesmarias aos fazendeiros e ali abriam suas posses"[83]. Estando próximo o fim da escravidão, a Lei de Terras preparava o ambiente para a chegada do trabalho livre, garantindo a máxima proteção às terras brasileiras, especialmente aquelas que já tinham sido dadas em sesmarias.

Com a abolição do regime escravagista e a edição da Lei de Terras, há uma inversão da coisa em cativeiro – homem livre, terra presa –, como afirma Cirne Lima: "Errata com relação ao regime das sesmarias, a Lei de 1850 é, ao mesmo tempo, uma ratificação formal do regime das posses"[84].

A Lei nº 601, além de disciplinar a questão proprietária, como será mais bem detalhado no decorrer do presente capítulo, também regularizou a política de colonização, definida em dois artigos. O artigo 18 autorizava o governo a "importar" colonos livres para serem empregados, fixando o tempo obrigatório de serviço. A vinda dos colonos livres, de acordo com esse dispositivo, deveria ser financiada pela própria venda das terras devolutas. Já o artigo 19 determinava que o produto dos direitos de chancelaria e da venda de terras seria exclusivamente aplicado na medição das terras e na "importação" de mais mão de obra[85].

Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna*: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 128.

[83] MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1981. p. 42.

[84] LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954. p. 61.

[85] "Art. 18 - O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem.
Aos colonos assim importados são applicaveis as disposições do artigo antecedente.
Art. 19. O producto dos direitos de Chancellaria e da venda das terras, de que tratam os arts. 11 e 14 será exclusivamente applicado: 1°, á ulterior medição das terras devolutas e 2°, a importação de colonos livres,

A Lei de Terras é ementada da seguinte forma: "Dispõe sobre as terras devolutas do Império". Assim, é imprescindível a análise de seu art. 3º, que apresenta a própria definição de terras devolutas. Vejamos:

> Art. 3º - São terras devolutas:
> § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.
> § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.
> § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apezar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.
> § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apezar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei[86].

Basicamente, a lei teve a preocupação de separar as terras de domínio público daquelas de domínio particular, nos termos do seu artigo 10[87]. As especificações e o procedimento para distinção entre essas duas esferas, com medição e demarcação das terras, foram definidos pelo Decreto imperial nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que regulamentou a Lei nº 601.

Além da definição de terras devolutas, o ponto central da lei diz respeito à organização territorial brasileira, a partir da definição de quem seria o titular do direito de propriedade e sua forma de aquisição. Logo no artigo 1º, a Lei de 1850 proíbe as aquisições de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra[88]. Já no artigo 2º, estabelece sanções àqueles que, sem autorização, se apossassem de terras devolutas ou alheias[89]. Além disso, tal lei disciplinou o preço mínimo que deveria pautar essas vendas. Vejamos a redação de seu artigo 14:

---

conforme o artigo precedente". (BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022.)

[86] Ibid.

[87] "Art. 10 - O Governo proverá o modo pratico de extremar o dominio publico do particular, segundo as regras acima estabelecidas, incumbindo a sua execução ás autoridades que julgar mais convenientes, ou a commissarios especiaes, os quaes procederão administrativamente, fazendo decidir por arbitros as questões e duvidas de facto, e dando de suas proprias decisões recurso para o Presidente da Provincia, do qual o haverá tambem para o Governo". (Ibid.)

[88]. "Art. 1º - Ficam prohibidas as acquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente". (Ibid).

[89] Art. 2º - Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes.

> Art. 14 - Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda, guardadas as regras seguintes:
> § 1º A medição e divisão serão feitas, quando o permittirem as circumstancias locaes, por linhas que corram de norte ao sul, conforme o verdadeiro meridiano, e por outras que as cortem em angulos rectos, de maneira que formem lotes ou quadrados de 500 braças por lado demarcados convenientemente.
> § 2º Assim esses lotes, como as sobras de terras, em que se não puder verificar a divisão acima indicada, serão vendidos separadamente sobre o *preço minimo*, fixado antecipadamente e pago á vista, de meio real, um real, real e meio, e dous réis, por braça quadrada, segundo for a qualidade e situação dos mesmos lotes e sobras.
> § 3º A venda fóra da hasta publica será feita pelo preço que se ajustar, *nunca abaixo do minimo fixado*, segundo a qualidade e situação dos respectivos lotes e sobras, ante o Tribunal do Thesouro Publico, com assistencia do Chefe da Repartição Geral das Terras, na Provincia do Rio de Janeiro, e ante as Thesourarias, com assistencia de um delegado do dito Chefe, e com approvação do respectivo Presidente, nas outras Provincias do Imperio[90].

Laura Beck Varela chama a atenção para o fato de que "a instituição do preço mínimo (art. 14) de meio real a dous réis e a proibição da ocupação das terras devolutas (artigos 1º e 2º) são as duas faces da mesma moeda"[91]. Tais disposições ampliaram a cerca jurídica da terra, afastando a possibilidade de os trabalhadores se tornarem proprietários.

Outro elemento estrutural da lei está relacionado ao tratamento outorgado aos antigos sesmeiros que tiveram suas sesmarias validadas, àqueles que não cumpriram as exigências para validação e aos que adquiriram terras pela ocupação no período entre 1822 e 1850. Basicamente, a lei buscou garantir nas mãos do Estado o controle sobre as terras devolutas, que, após a concessão via sistema sesmarial, foram transferidas de forma desordenada para os particulares, através das ocupações. O Estado imperial deveria ser o grande controlador desse estoque de terras devolutas.

A Lei nº 601 procurou legitimar as terras concedidas por meio das sesmarias e ratificou aquelas que haviam sido adquiridas através das ocupações, tendo como critério legal o cultivo e a moradia nelas. Essa orientação é confirmada pela redação de seu artigo 4º:

Paragrapho unico. Os Juizes de Direito nas correições que fizerem na forma das leis e regulamentos, investigarão se as autoridades a quem compete o conhecimento destes delictos põem todo o cuidado em processal-os o punil-os, e farão effectiva a sua responsabilidade, impondo no caso de simples negligencia a multa de 50$ a 200$000. (BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022.)

[90] Ibid., grifos nossos.

[91] VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna*: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 140.

> Art. 4º - Serão revalidadas as sesmarias ou outras concessões do governo geral ou provincial, que se acharem *cultivadas ou com princípios de cultura e morada habitual* do respectivo sesmeiro, ou concessionário, ou de quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas[92].

Pela leitura do dispositivo, é possível afirmar que a lei utilizou o cultivo e a moradia como critérios para revalidar as sesmarias e as legitimações de posse. Dessa forma, os sesmeiros e posseiros se tornariam proprietários, na perspectiva absolutista, desde que atendessem a certas condições. A partir do momento em que o ocupante das terras devolutas estivesse com a situação regularizada, suas terras não poderiam mais sofrer reversão em favor do Estado, salvo por desapropriação, como ocorria durante o regime sesmarial.

A Lei de Terras, ao estabelecer os moldes da propriedade moderna (absolutista e incondicionada), rompe com a lógica do cultivo, mas se utiliza dela pela última vez, para legitimar ou revalidar as aquisições anteriores a sua vigência. Após tais aquisições serem legitimadas, a lógica moderna é imposta, afastando qualquer possibilidade de o Estado reaver tais bens. Com isso, o fundamento do cultivo é deixado de lado, em prol do absolutismo proprietário.

No mesmo sentido, os artigos 5º e 8º da lei reconheceram, de modo incondicional, a propriedade do posseiro sobre o terreno ocupado com cultura efetiva e a faculdade assegurada da legitimação das posses de extensão maior, adquiridas por ocupação primária, desde que preenchida a condição de cultura[93].

---

[92] BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022. Grifos nossos.

[93] "Art. 5º - Serão legitimadas as posses mansas e pacificas, adquiridas por occupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:
§ 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, comprehenderá, além do terreno aproveitado ou do necessario para pastagem dos animaes que tiver o posseiro, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha.
§ 2º As posses em circumstancias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commisso ou revalidadas por esta Lei, só darão direito á indemnização pelas bemfeitorias.
Exceptua-se desta regra o caso do verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hypotheses: 1ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionarios e os posseiros; 2ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco annos; 3ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, e não perturbada por 10 annos.
§ 3º Dada a excepção do paragrapho antecedente, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o § 1°, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionario ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se tambem posseiro para entrar em rateio igual com elles.
§ 4º Os campos de uso commum dos moradores de uma ou mais freguezias, municipios ou comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a pratica actual, emquanto por Lei não se dispuzer o contrario.

De acordo com Laura Beck Varela, a explicação para o abandono do critério do cultivo "encontra-se não só no texto legal e nas considerações sobre a conjuntura histórica, mas também na incorporação do ideário jurídico liberal oitocentista"[94]. O afastamento da representação do cultivo como um conteúdo da propriedade confirma a abstração que a cultura jurídica burguesa, estruturada no bojo das revoluções liberais, impõe a todas as situações jurídicas.

Com um modelo de regularização fundiária bem definido, a nova legislação foi essencial para a manutenção da ordem fundiária já criada, com a ratificação das sesmarias e das ocupações. Ademais, ela restringiu o acesso à terra, proibindo a aquisição de terras devolutas por outro título, que não fosse o de compra.

A concessão de terras regida pela legislação do império era composta por dois elementos essenciais: o contrato e o título. O primeiro ocorria quando a alienação era feita em hasta pública, devendo ter a observância da Tesouraria de Fazenda. Já o segundo se dava quando havia venda fora dela, devendo o título ser expedido pelo presidente da província onde se situavam as terras.

Na alienação em hasta pública, o contrato, por si só, não aperfeiçoava a concessão, uma vez que também deveria ser expedido o título de concessão das terras adjudicadas. Por sua vez, a alienação realizada fora da hasta pública deveria ser precedida de uma proposta, em que o pretendente se submeteria aos princípios e condições estabelecidas pela legislação vigente, formando com a Administração Pública um verdadeiro contrato de adesão, antes da expedição do respectivo título. A expedição do título de terras era uma formalidade essencial ao aperfeiçoamento da concessão. O título era o modo de aquisição da propriedade imóvel, em que a transcrição no registro predial era dispensada[95].

A dinâmica descrita não continuou após o Código Civil de 1916. Segundo seu texto, a transcrição tinha como principal finalidade fornecer prova suficiente da propriedade,

---

Art. 8º Os possuidores que deixarem de proceder á medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados cahidos em commisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus titulos, ou por favor da presente Lei, conservando-o sómente para serem mantidos na posse do terreno que occuparem com effectiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto". (BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022.)

[94] VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna*: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 163.

[95] LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954. p. 100.

presumindo, assim, a legalidade de sua aquisição e dando publicidade à transferência do domínio.

De qualquer forma, a exigência do título constante na Lei de Terras foi essencial para viabilizar um outro elemento fundamental na mercantilização da terra: a hipoteca. Sobre esse instituto, vejamos o que determina o artigo 11 da Lei de 1850:

> Art. 11 - Os posseiros serão obrigados a tirar titulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por effeito desta Lei, e sem elles não poderão hypothecar os mesmos terrenos, nem alienal-os por qualquer modo.
> Esses titulos serão passados pelas Repartições provinciaes que o Governo designar, pagando-se 5$ de direitos de Chancellaria pelo terreno que não exceder de um quadrado de 500 braças por lado, e outrotanto por cada igual quadrado que de mais contiver a posse; e além disso 4$ de feitio, sem mais emolumentos ou sello[96].

A Lei de Terras inaugurou um período de produção de leis destinadas à proteção da propriedade privada e à exaltação da terra na perspectiva de seu valor de troca. Nessa linha, a Lei de Hipotecas de 1864 também foi um marco importante na absolutização do direito de propriedade, pois garantiu, pela primeira vez no Brasil, a mobilização efetiva do patrimônio fundiário. Ademais, ela instituiu a lógica registral imobiliária, garantindo a oponibilidade *erga omnes* dos direitos reais. Posteriormente, a dinâmica do registro como forma de aquisição do direito de propriedade foi incorporada pelo Código Civil Brasileiro de 1916.

1.2.2 O novo regramento das hipotecas e a mercantilização do direito de propriedade

A Lei nº 1.237 de 24 de setembro de 1864, e seu Regulamento, o Decreto nº 3.453 de 26 de abril de 1865, permitiram que a terra, devidamente titulada, pudesse servir como objeto de hipotecas, outorgando uma forma sólida de garantia, frente aos financiamentos exigidos pelas empresas do café. Essa deliberação reforçava o caráter mercantil do uso da terra, bem como o absolutismo proprietário[97].

O crédito é um elemento essencial para a estrutura capitalista, uma vez que potencializa a própria circulação de riqueza. Sua rigidez e valor dependem da robustez da garantia de

---

[96] BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022.

[97] A Lei 1.237/1864 era ementada da seguinte forma: “Reforma a legislação hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de crédito real”. (BRASIL. *Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864*. Reforma a legislação hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de crédito real. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022.)

pagamento, por isso a hipoteca é um elemento que caminha lado a lado com o crédito, como dois pilares de sustentação da circulação da riqueza. Através da hipoteca, a propriedade imobiliária garante o pagamento das dívidas.

Antes da vigência da Lei nº 1.237/1864, a hipoteca era regulada pelo Alvará de 20 de junho de 1774, que admitia a hipoteca de bens móveis. A partir de 1864, o artigo 1º da lei determinava que "Não ha outras hypothecas senão as que esta Lei estabelece"[98]. Esse dispositivo acaba com a possibilidade de hipotecas recaírem sobre bens móveis, tornando a propriedade imobiliária o seu único objeto.

A Lei nº 1.237/1864 também instituiu a obrigatoriedade do registro para a transcrição dos títulos de transmissão de propriedade dos bens imóveis, por ato entre vivos, e dos ônus reais, garantindo sua oponibilidade *erga omnes.* Ainda, ela previu a criação do Banco Rural e Hipotecário e das sociedades de crédito real, responsáveis pela emissão de letras hipotecárias[99]. Dessa forma, foram estabelecidas as bases para que a propriedade imobiliária pudesse atender às novas demandas da economia crescente. Na próxima seção, especificamente no que tange à reprodução do capital rural nas cidades, será abordada a importância da hipoteca na alocação dos recursos para viabilizar a urbanização brasileira.

Especificamente no que diz respeito ao registro, é possível afirmar que a Lei nº 1.237 criou o registro de imóveis no Brasil, uma vez que o seu artigo 7º fazia referência ao registro não só das hipotecas, mas também dos títulos de transmissão de direitos sobre bens imóveis[100]. O registro de tais títulos e sua consequente oponibilidade *erga omnes* são elementos essenciais na confiabilidade das transações imobiliárias, contribuindo de forma significativa para o processo de mercantilização da terra.

Deve-se destacar que o registro, nos termos da lei de 1864, não era obrigatório, como ocorre no sistema de registros públicos atual. Mesmo assim, trata-se do embrião, em solo

---

[98] BRASIL. *Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864*. Reforma a legislação hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de crédito real. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022..

[99] VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna*: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 175.

[100] "Art. 7º - O registro geral comprehende:
A transcripção dos titulos da transmissão dos immoveis susceptiveis de hypotheca e a instituição dos onus reaes.
A inscripção das hypothecas.
§ 1º A transcripção e inscripção devem ser feitas na Comarca ou Comarcas onde forem os bens situados.
§ 2º As despezas da transcripção incumbem ao adquirente. As despezas da inscripção competem ao devedor.
§ 3º Este registro fica encarregado aos Tabelliães creados ou designados pelo Decreto nº 482 de 14 de Novembro de 1846". (BRASIL. op. cit.)

brasileiro, da separação das situações jurídicas pessoais e reais, como afirma Laura Beck Varela:

> A publicidade da Lei de 1864, todavia, tem ainda o sentido de garantir a oponibilidade em relação a terceiros, a critério das partes, não tendo ainda o caráter da obrigatoriedade que caracteriza o registro de imóveis contemporâneo. Trata-se de embrião do atual sistema, que consagraria a relativa separação de planos entre o direito real e o direito obrigacional. Ainda embrionário, não abrangia o registro de atos judiciais, tão pouco servia à publicidade de atos de transmissão *causa mortis*, que só seriam incluídos com o advento do Código de 1916. […] No sistema da Lei de 1864, o ato de transcrição ainda dependia da vontade das partes, as quais poderiam optar por uma maior segurança nas transações e garantir a eficácia perante terceiros, transcrevendo ou não o título correspondente ao negócio dispositivo no respectivo registro. Atualmente, a transcrição é *modus adquirendi*, condição para a efetiva transmissão do direito de propriedade[101].

Sobre o tema em análise, é imprescindível destacar, ainda, o artigo 8º, § 4º da lei, que afirma que a transcrição não induz prova da propriedade[102]. Essa disposição legal demonstra uma diferença essencial entre o sistema instituído no século XIX e o atual. Na perspectiva da época, a possibilidade de registro foi a grande novidade, sobretudo no que dizia respeito à produção de efeitos em face de terceiros, trazendo, inegavelmente, maior segurança jurídica para as transações. É certo que a Lei de 1864 rompe de maneira substantiva com a dinâmica das Ordenações, em que a propriedade era transferida com base na tradição[103].

Ainda, não se pode negar a tentativa de fazer com que a terra tomasse seu lugar no centro da estrutura econômica, garantindo segurança às transações imobiliárias e de crédito em geral, garantidas pela propriedade fundiária, via hipoteca. Para aperfeiçoar o sistema, em 1890, foram editados, pelas mãos de Ruy Barbosa, o Decreto-Federal nº 451-B, de 31 de maio, e o Decreto nº 955-A, de 5 de novembro, instituindo o Registro Torrens. Esse registro era obrigatório e

---

[101] VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna*: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 179-180.

[102] "Art. 8º - A ansmissão entrevivos por titulo oneroso ou gratuito dos bens susceptiveis de hypothecas (art. 2º § 1º) assim como a instituição dos onus reaes (art. 6º) não operão seus effeitos a respeito de terceiro, senão pela transcripção e desde a data della.
§ 4º A trancripção não induz a prova do dominio que fica salvo a quem fôr". (BRASIL. *Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864*. Reforma a legislação hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de crédito real. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022.)

[103] ORDENAÇÕES FILIPINAS. Livro IV, título 5, § 1º. Coimbra: Universidade de Coimbra, [199-]. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/>. Acesso em: 16 fev. 2022.

estabelecia presunção absoluta de propriedade para os títulos envolvendo alienação de terras públicas e imóveis urbanos situados na Capital Federal[104].

A "legislação Torrens" foi mais uma peça no arcabouço jurídico necessário para viabilizar a mercantilização da propriedade fundiária brasileira, por meio de sua absolutização. Para confirmar essa afirmativa, é importante destacar a exposição de motivos do Decreto-Federal nº 451-B/1890, em que Ruy Barbosa ratifica o fato de que a obrigatoriedade registral é essencial para a "mobilização da propriedade territorial", tornando-a "absoluta e indisputável". Vejamos o trecho:

> A tres principios cardeaes póde reduzir-se toda a economia da lei Torrens: «1º Instituição de um processo expurgativo, destinado a precisar a propriedade, a delimital-a, e fixar de modo irrevogavel, para com todos, os direitos do proprietario, authenticando-os em um titulo publico; 2º Creação de um systema de publicidade hypothecaria, adequado a patentear exactamente a condição juridica do solo, com os direitos reaes e gravames, que o onerarem; 3º *Mobilização da propriedade territorial* mediante um conjuncto de alvitres, convergentes a assegurar a transmissão prompta dos immoveis, a constituição facil das hypothecas e a cessão dellas por via do endosso.» (ALFRED DAIN: Le systéme Torrens, pag. 11.) […]
> Este documento goza, no systema Torrens, de um valor supremo contra todas as impugnações ulteriores. Uma vez assegurada assim, *a propriedade torna-se absoluta e indisputavel*. O Estado afiança a certeza juridica do certificado, provendo, mediante indemnização pecuniaria, ás reclamações, que de futuro se possam levantar fundadamente contra a legitimidade dos direitos do possuidor do titulo conferido pelo registro Torrens. «O proprietario de um titulo inscripto», observa o professor Gide, «não tem que se inquietar com o passado. Os adquirentes, como os credores hypothecarios, acham-se igualmente garantidos. *A segurança é completa, assim para o proprietario, como para terceiros*.» (Bulletin de la Société de Léqislation Comparée, 1885-86, vol. XV.)
> A indestructibilidade do titulo constitue, manifestamente, um dos caracteres inestimaveis do regimen australiano. Na incerteza sobre o direito de propriedade territorial está uma das influencias que profundamente a depreciam e um dos embaraços que organicamente se oppoem á sua mobilização. A segurança estribada num titulo de dominio irrevogavel habilita o proprietario a não recuar ante os maiores sacrificios para a exploração da terra, e attrae para ella as ambições do capital, livre por esse meio dos riscos que ordinariamente o deteem ante a perspectiva de litigios embaraçosos e arruinadores, como os que flagellam a propriedade immovel. Nos termos da legislação commum, a firmeza da propriedade pende indefinidamente das questões armadas pela malevolencia, pelo despeito, pela cobiça, carecendo sempre de um processo dispendioso, para se defender, toda a vez que a oppugna. No regimen Torrens desapparece radicalmente a possibilidade eventual da contestação, affirmando-se de uma vez para sempre o direito por uma declaração especifica e irretractavel da autoridade do Estado[105].

[104] O registro foi criado na Austrália, em 1858, por Robert Richard Torrens, no Real Property Act. Ele consta até hoje na Lei 6.015/1973, nos artigos 277 e 288, embora não seja aplicado na prática.

[105] BRASIL. *Exposição de motivos do Decreto-Federal nº 451-B/1890*. Rio de Janeiro. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-451-b-31-maio-1890-516631-norma-pe.html>. Acesso em: 6 jan. 2022. Grifos nossos.

No trecho citado, Ruy Barbosa confirma uma das maiores preocupações da época: a incerteza sobre o direito de propriedade territorial, como um dos maiores obstáculos a sua "mobilização" ou "mercantilização". De acordo com o jurista, uma propriedade segura é uma propriedade que atrai o capital. Essa preocupação reflete a desorganização da propriedade registral criada pelo regime de sesmarias e pelo período em que as ocupações preencheram a lacuna legislativa referente à aquisição da propriedade imóvel. A primeira constituição da república também reflete essa preocupação, especialmente com relação às terras devolutas, conforme se vê a seguir.

A Constituição de 1891, em seu artigo 64[106], estabeleceu uma nova divisão político-administrativa no país, atribuindo a cada estado uma parcela das terras devolutas, de acordo com sua população e extensão territorial. No entanto, a parcela dessas terras atribuída a alguns estados já estava reduzida, devido às grandes concessões feitas anteriormente. Essa nova dinâmica fez com que a União, como poder público, atuasse cada vez menos na atividade administrativa de concessão de terras, intensificando suas atividades para o setor fiscal e se submetendo, portanto, aos princípios do direito privado.

Os estados estariam, agora, com uma autonomia significativa para a alienação e administração do resquício de terras devolutas brasileiras, fazendo com que reclamassem a aplicação de um regime patrimonial a elas, o que afastaria a lógica anterior, voltada para a colonização. Dessa forma, o pleito tinha como norte a adoção de um regime de direito privado, sob o atual, de direito público.

Após inúmeras alienações e concessões, o patrimônio estatal não era tão grande que não se pudesse equiparar ao domínio individual. No mais, a política de colonização já não exercia grande influência nas diversas esferas da sociedade. Assim, a tese de dar um tratamento patrimonial às alienações estatais ganhou força, tornando obrigatória a escritura pública para atos de alienação e a necessidade de sua transcrição no registro de imóveis, como já exposto.

A Lei de Terras, a legislação referente à hipoteca, os decretos que disciplinaram o registro e a própria Constituição da República de 1891 buscaram organizar o cenário brasileiro, a partir de uma lógica liberal-positivista, para viabilizar a terra como a nova mercadoria do sistema capitalista recém-instituído. Para confirmar essa lógica, o Código Civil de 1916, depois

---

[106] "Art. 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.
Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados". (BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.)

de amplos debates e projetos, unificou a perspectiva da propriedade como direito real, absoluto, exclusivo e perpétuo, como será abordado a seguir, garantindo a convergência de dois elementos que caminham lado a lado na história: absolutização e mercantilização da propriedade.

Essa proteção jurídica erguida em prol da propriedade imobiliária buscava tutelar uma propriedade que já havia sido distribuída, compondo o patrimônio da elite agrária brasileira. Como já exposto, de 1532 a 1822 – período de prevalência do regime sesmarial – e de 1822 a 1850 – momento em que prevaleceu a dinâmica das ocupações –, as terras brasileiras foram distribuídas de forma inconsequente e desorganizada. Até 1850, a partir das práticas adotas na distribuição, houve grande concentração da propriedade fundiária.

Conforme já afirmado, a partir da análise realizada no presente capítulo, é possível afirmar que a existência de latifúndios no Brasil decorre diretamente da aplicação do regime sesmarial e, posteriormente, das ocupações. Também já foi dito que, a partir de 1850, iniciou-se a edificação de um sistema jurídico que prezou pela proteção das terras já distribuídas nas mãos de seus titulares, por meio da absolutização do direito de propriedade, com o rompimento do princípio do cultivo, na busca pela mercantilização da terra. Dessa forma, reitera-se que a perda da obrigação do cultivo poderia ser considerada o marco inicial da consolidação da propriedade moderna no Brasil[107].

É importante salientar que este trabalho não tem o condão de analisar as razões, tampouco o caráter intencional da Coroa portuguesa em utilizar o regime de sesmarias para criar uma elite agrária no Brasil, a partir do latifúndio. A ideia central deste capítulo é realizar uma associação entre o sistema jurídico de distribuição de terras existente no momento da colonização, as legislações posteriores e a concentração de terras no Brasil.

De acordo com a análise das inúmeras leis indicadas, é possível concluir que, de forma desburocratizada e casuística, houve no Brasil uma farta distribuição de grandes lotes de terras. Por óbvio, os escravizados não foram beneficiados com essa distribuição, tampouco os trabalhadores livres, para quem o acesso à terra foi dificultado, especialmente em razão da instituição da política do preço mínimo, como já observado. Com isso, é possível concluir, junto

[107] No que tange à afirmação de que o regime sesmarial é a causa da existência do latifúndio hoje no Brasil, verificar: GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. *O regramento jurídico das sesmarias*: o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil. 1. ed. São Paulo: Leud, 2014. p. 117 e MOTTA, Márcia. *Direito à terra no Brasil*: a gestação do conflito – 1795-1824. 2. ed. São Paulo: Alameda, 2012. Em sentido contrário, verificar: MARTINS BRASIL, Carlos Roberto. *Sesmarias em São Sebastião de Bagé*: primórdios do povoamento. Porto Alegre: Renascença, 2009. p. 31-32.

a diversos autores, que, no Brasil, há uma relação direta entre o tratamento jurídico outorgado à terra e a formação do latifúndio.

É importante destacar, ainda, que a terminologia "latifúndio" é utilizada para ilustrar propriedades de grandes dimensões. Ademais, na perspectiva jurídica, o termo está relacionado com o Direito Agrário. A título de exemplo, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), no artigo 4º, V, 'a', faz referência ao latifúndio por dimensão (caracterizando-os como imóveis rurais de grande dimensão); e, no mesmo artigo 4º, V, 'b', refere-se a ele a partir do quesito exploração (taxando-os por imóveis rurais improdutivos). Nesta tese, o termo é utilizado para configurar imóveis de grande extensão, sobretudo aqueles que foram dados a quem não tinha condições de cultivar a terra, àqueles cujos proprietários romperam o limite legal instituído em 1695, ou, até mesmo, aos imóveis cujos donos não obedeceram ao requisito do cultivo, mesmo tendo condições para tanto.

A rigor, o objetivo das observações realizadas até o momento foi estabelecer uma relação direta entre a concentração de terra atual e as dificuldades de acesso a ela, com os sistemas legais utilizados para regular a aquisição da propriedade fundiária. Em outras palavras, para o presente estudo, é mais relevante identificar que há uma concentração de terra no Brasil do que definir a expressão "latifúndio" a partir da identificação de sua extensão. Deve-se considerar que a colonização de países de grande extensão territorial, com uma legislação de baixa adesão social (descompasso com a realidade local), tende à criação de grandes propriedades.

Após uma farta distribuição de terras, até 1850, e o fim da exigência do cultivo, temos o caminho aberto para a instituição da propriedade moderna, que, por si só, estabelece um rol significativo de óbices no que se refere ao acesso à terra. A Lei de Terras e a Lei de Hipotecas foram essenciais nessa nova roupagem (terra sem cultivo) dada ao tratamento da propriedade imobiliária brasileira, como já exposto.

Com as terras distribuídas e o início da implementação de uma sistemática absolutista da propriedade – especificamente a partir das duas leis mencionadas –, para a preservação dessa grande concentração fundiária, bastaria que a primeira codificação civil brasileira ampliasse a cerca jurídica da terra, seguindo o ideário liberal-positivista consagrado no Código Civil Francês de 1804, pós-Revolução Francesa. Essa lógica será exposta na próxima seção, a partir de uma análise da forma como a consolidação das leis civis brasileiras e o próprio Código Civil de 1916 disciplinaram os institutos da posse e propriedade.

1.2.3 A consolidação das leis civis brasileiras e o Código Civil de 1916

Em 1822, a independência do Brasil se deu junto com o fim do sistema de outorga de sesmarias. O Brasil, agora autônomo politicamente, deveria editar suas próprias regras de regulação da vida civil, mas não foi o que ocorreu nos primeiros anos. Como já exposto, a Lei de 20 de outubro de 1823 determinou que continuassem em vigor, no território brasileiro, as ordenações, leis e decretos promulgados pelos reis de Portugal, até 25 de abril de 1821. Isso deveria valer até a organização de um Código Civil próprio, ou até a criação de leis que substituíssem as antigas, como definiu a Constituição de 1824, no nº XVIII, em seu artigo 179: "Organizar-se-á, quanto antes, um Código Civil e um Criminal, fundados nas sólidas bases da justiça e da equidade"[108].

Nesta seção, será feita uma reflexão acerca do tratamento que a nova legislação civil brasileira outorgou aos institutos da posse e da propriedade, especificamente demonstrando a migração, no sistema legal vigente, de uma situação jurídica não absoluta – condicionada a deveres, como o de cultivar a terra – para uma absoluta – destinada apenas à garantia da satisfação econômica individual de seu titular. Nos termos expostos nas seções anteriores, a legislação civil brasileira reproduziu o viés absolutista do direito de propriedade, ou seja, tratou-o como um direito real absoluto, exclusivo e perpétuo, como se retratasse um direito natural do homem sobre a coisa, afastando de seu conteúdo qualquer tipo de dever ou limitação.

Como se tem mostrado, a legislação civil brasileira consolidou a absolutização e mercantilização do direito de propriedade (no que se refere à propriedade moderna), cuja porta de entrada foi a Lei de Terras de 1850, e o regramento das hipotecas de 1864. A maior influência dos juristas brasileiros estava na nova legislação civil francesa, fruto da revolução liberal ocorrida naquele país. Por isso, antes de analisarmos a posição dos juristas brasileiros do século XIX, dedicaremos algumas linhas à análise da perspectiva francesa acerca do moderno direito de propriedade.

Com forte influência do direito natural, pautado na exaltação das liberdades individuais, e a consequente blindagem das relações privadas frente à atuação estatal, o direito civil moderno coloca o indivíduo no centro da ordem jurídica, outorgando-lhe a condição de proprietário. Essa propriedade decorre de uma noção abstrata, pautada na positivação de direitos. O direito

[108] BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil. *Lei de 25 de março de 1824*. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 16 jun. 2022.

privado moderno torna o homem, um indivíduo, um sujeito abstrato de direitos[109]. Essa nova condição pressupõe uma igualdade formal desses indivíduos, afastando as contradições concretas, sociais e econômicas, da estruturação desse direito subjetivo.

Os direitos subjetivos, entre eles a propriedade, são exaltados e tutelados pelo direito objetivo, fruto das codificações. O indivíduo, com personalidade e capacidade jurídica, pode integrar as relações jurídicas abstratas, viabilizando as trocas e a consequente circulação de riquezas. Nesse contexto, o direito de propriedade é definido no artigo 544 do Código Civil francês da seguinte forma: "o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que delas não se faça uso proibido pelas leis e regulamentos"[110].

Na definição de propriedade constante na legislação francesa, percebe-se a centralidade do indivíduo, bem como a submissão da coisa a sua vontade, especialmente no rol de poderes dominiais elencados. Trata-se de um direito subjetivo absoluto, exclusivo, ilimitado, sagrado e inviolável[111].

O fato de a propriedade moderna ser tratada como um direito absoluto reflete um rol reduzido de limites impostos a seu titular, consagrando a liberdade como direito individual central. A própria definição constante no artigo 544 do código civil napoleônico indica que as limitações ao exercício dos poderes dominiais decorrem exclusivamente pelo próprio direito ou por algum interesse público. A positivação dos direitos naturais ocorrida na legislação burguesa fez com que a propriedade se transformasse em um direito absoluto, com caráter extremamente conservador. Sobre o tema, especialmente no que tange às rupturas e permanências constantes no código civil napoleônico acerca da propriedade, vejamos as lições de Laura Beck Varela:

> O caráter do direito natural inato perpassa a argumentação dos exegetas – consagração, no plano da técnica, das contribuições do jusnaturalismo. A construção técnico-jurídica da propriedade – de direito natural a direito absoluto – revela também a passagem do seu caráter revolucionário ao caráter conservador, instrumento de manutenção do *status quo* do grupo social vencedor.
> A definição do *Code*, no entanto, em sua adesão ao novo modelo político e filosófico, não quer apagar, como já referimos, todos os traços do passado. Este transparece na preeminência dada à propriedade imóvel, e, de modo especial, nas referências à

[109] GROSSI, Paolo. *História da propriedade e outros ensaios*. Tradução de Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 110.

[110] PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil*. Revista e atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. 4. p. 74.

[111] VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna*: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 205.

> divisão do domínio, aos poderes de gozar e dispor mencionados no citado dispositivo[112].

A abstração imposta ao direito de propriedade lhe outorga a possibilidade de agregar os conteúdos mais variados, sempre a partir da plena submissão à vontade de seu titular, especialmente para atender a seus interesses econômicos individuais. Com isso, o resultado da construção oitocentista é uma concepção da propriedade como "valor ético-social absoluto, revestido de uma fórmula unitária e abstrata"[113].

Os juristas brasileiros do século XIX se apropriaram da construção francesa, incorporando a lógica moderna de propriedade, bem como a concepção objetiva acerca do instituto da posse, com uma ampla submissão ao direito de propriedade. Tal construção se adequou à realidade brasileira, incorporada incialmente pela Lei de Terras de 1850, e, posteriormente, como será demonstrado, pela legislação civil unificada. Como já observado nas seções anteriores, esse moderno direito de propriedade afasta do titular a obrigação do cultivo, outorgando-lhe muito mais direitos do que deveres. Passemos, agora, à análise de um breve histórico acerca da consolidação das leis civis no Brasil, tendo como norte os institutos da posse e da propriedade.

Ficou a cargo de Teixeira de Freitas realizar o trabalho preparatório de elaboração do Código Civil brasileiro, consolidando o direito privado em vigor no país. A Consolidação das Leis Civis de Teixeira de Freitas foi aprovada em 1858. É importante observar que, antes da consolidação, continuavam a vigorar no Brasil os ditames e princípios possessórios e proprietários que foram herdados pelo direito português. Tais princípios foram criticados por Teixeira de Freitas, como demonstra a introdução de sua obra:

> Aquelas ordenações, que são pobríssimas, reclamavam copioso suplemento. Seus colaboradores, ou pela escassez de luzes de que têm sido acusados, ou por fugirem a maior trabalho, reportaram-se muitas vezes ao Direito Romano, e mesmo geralmente a autorizaram mandando até guardar as glosas de Acursio, e as opiniões de Bartolo e mais Doutores[114].

---

[112] VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna*: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 210.

[113] GROSSI, Paolo. *História da propriedade e outros ensaios*. Tradução de Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 185.

[114] ALVES, José Carlos Moreira. *Posse*: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1. p. 337.

São exemplos de normas em vigor no Brasil à época, e que foram mantidas pela Consolidação, o Alvará de 9 de novembro de 1754 e o Assento de 16 de fevereiro de 1786. O primeiro mantinha a transmissão *ex leges* da posse do *de cujus* a seus herdeiros legítimos e testamentários (artigos 978 e 1.025 da Consolidação), e o segundo garantia a invocação da exceção de domínio nos interditos possessórios[115], como demonstra o texto do artigo 818 da referida Consolidação: "Todavia, não se deve julgar a posse em favor daquele, a quem se mostra evidentemente não pertencer à propriedade". Esse dispositivo, assim como inúmeros outros, também mereceu a crítica de Teixeira de Freitas, como exposto no trecho: "Ass. De 16 de fevereiro de 1786, 2º quesito. Eis uma interpretação luminosa, para não seguir-se (como diz o Ass.) um absurdo visível"[116].

Após ter realizado a Consolidação das Leis Civis, em 1859, o mesmo Teixeira de Freitas foi contratado para redigir um projeto de Código Civil. O projeto ficou inacabado, em razão de algumas de suas principais propostas não terem sido admitidas pelo governo, inclusive, a relacionada à elaboração de dois códigos, um geral e outro especial.

Sobre a propriedade, Freitas traz em sua consolidação a estrutura clássica de inserção desse direito no rol de direitos reais, bem como seu caráter ilimitado. Aliás, faz menção expressa à limitação dos direitos reais apenas quando se refere aos direitos reais em coisa alheia. Analisando o viés absolutista e mercantilista da propriedade, segue parecer de Ruy Rosado de Aguiar, no prefácio da obra que traz a consolidação de Freitas:

> Teixeira de Freitas percebeu a importância do crédito como fator de desenvolvimento e de riqueza da nação: "Crédito pessoal, crédito real, são as duas potências paralelas às duas grandes classes de direitos, que constituem toda a riqueza nacional. O primeiro funda-se na confiança pessoal: por isso mesmo que prescinde de uma garantia exterior, funciona ordinariamente com a propriedade móvel, que segue a pessoa, e presta-se à circulação rápida. O segundo, visto que só refere-se a objeto corpóreo, sem lhe impor a.qualidade da pessoa, tem por objeto a propriedade imóvel" (p. CLXXIII). Para dar segurança ao crédito real, com a hipoteca do bem, indispensável seria a instituição de um sistema adequado de aquisição e transmissão da propriedade imóvel. Com essa premissa, analisa o modo de transferência da propriedade, distinguindo os dois planos: "Há duas relações distintas, que não se devem confundir. A primeira entre o proprietário e o adquirente. A segunda entre o proprietário e terceiros, ou antes entre o ato da transmissão da propriedade e a sociedade inteira. A primeira relação é de direito pessoal, e de interesse privado; a segunda é de direito real, e de interesse público. O direito pessoal não ultrapassa os limites da obrigação, que o constitui; o direito real obriga a todos, e pode ser alegado contra todos […] Pela natureza das coisas, […] o direito real deve manifestar-se por outros caracteres, por outros sinais,

[115] ALVES, José Carlos Moreira. *Posse*: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1. p. 338.

[116] FREITAS, Augusto Teixeira de. *Consolidação das leis civis*. Prefácio de Ruy Rosado de Aguiar. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003. v. 1. p. 492.

> que não os do direito pessoal; e que esses sinais devem ser tão visíveis, tão públicos, quanto for possível[117].

A visão exposta pelo autor reflete exatamente os termos da Lei de Terras de 1850, acolhendo a lógica mercantil da propriedade, ou seja, instando a terra à posição de mercadoria, fonte da circulação de riqueza. O absolutismo proprietário está presente nos escritos de Freitas, como se depreende da análise do seguinte trecho de sua consolidação:

> A idéa geral da propriedade é ampla: ella comprehende a universidade dos objectos exteriores, corporeos e incorporeos, que constituem a fortuna ou patrimônio de cada um. Tanto fazem parte da nossa propriedade as cousas materiaes, que nos pertencem de um modo mais ou menos completo, como os factos e prestações, que se nos devem, e que, a semelhança das cousas materiaes, tem um valor apreciável, promiscüamente representado pela moeda[118].

Convergindo com a ideia transcrita, o artigo 4.071 da consolidação define a noção de propriedade nos seguintes termos:

> Art. 4.071 - Domínio (direito de propriedade sobre coisas) é o direito real, perpétuo ou temporário, de uma só pessoa sobre uma coisa própria (art. 3.704, nº 1), móvel ou imóvel (artigos 387 a 410), com todos os direitos sobre sua substância e utilidade, ou somente sobre sua substância, ou somente sobre sua substância com alguns sobre sua utilidade.

Nesse momento histórico de consolidação da propriedade absoluta no Brasil, reforçando as terras já dadas em sesmarias, é imprescindível a preocupação dos autores em disciplinar o instituto da posse, especialmente delimitando critérios de solução de conflitos entre proprietários e possuidores, pelo exercício do poder de fato sobre algum bem imóvel.

Nessa linha, em 1860, o esboço de Código Civil de Freitas foi publicado. No que tange à disciplina da posse, restou inequívoca a influência da Teoria Subjetiva, de Friedrich Carl von Savigny (1779-1861), sobre ele, como demonstrara Freitas já na introdução da Consolidação das Leis Civis, em que, logo após citar Savigny, completa: “Todas as nossas ideias sobre a posse são as mesmas deste escritor”[119].

---

[117] FREITAS, Augusto Teixeira de. *Consolidação das leis civis*. Prefácio de Ruy Rosado de Aguiar. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003. v. 1. p. 23.

[118] Ibid., p. LXIX-LXX.

[119] Ibid., p. CLIX, nota 282.

A presença do ideário de Savigny na obra de Freitas pode ser confirmada na distinção entre os institutos da posse e da detenção. A detenção foi disciplinada no artigo 3.615 da consolidação, incidindo em dois casos: (i) quando alguém se achasse na possibilidade material de exercer atos dominicais sobre alguma coisa, mas sem intenção de possuí-la, nem em seu nome, nem no de outrem; e (ii) quando alguém, por si ou por outrem, se achasse na possibilidade de exercer atos dominicais sobre alguma coisa, mas só com a intenção de possuí-lo em nome de outrem[120].

Com relação à posse, fica ainda mais evidente a influência subjetiva quando se analisa o artigo 3.709, que apresenta a seguinte definição para o instituto: "haverá posse, quando alguém, por si ou por outrem, se achar na possibilidade de exercer atos dominicais sobre alguma coisa com a intenção de ter direito de possuí-la"[121].

Conforme já anunciado, o projeto de Teixeira de Freitas não foi aceito pelo governo brasileiro. Assim, foi dado a Nabuco de Araújo a missão de redigir um novo projeto, no entanto o autor faleceu antes de finalizar sua obra.

Em uma nova tentativa de consolidação das leis civis, Joaquim Felício dos Santos publicou seu projeto, no ano de 1882. Nele, a posse estava disciplinada entre os artigos 1.297 e 1.319. Em sua obra, está presente a concepção subjetiva da posse, como é possível notar na leitura dos conceitos de posse e possuidor presentes no artigo 1.297: "Se diz possuidor, aquele que, com o *animus* de proprietário, detém uma coisa ou exerce um direito, ou detenha a coisa, ou exerça o direito por si ou por outrem em seu nome. Tal detenção da coisa ou exercício do direito se diz posse"[122].

Felício dos Santos, quando republicou sua obra, no ano de 1886, já acrescida de comentários, evidenciou também a forte influência que teve de Savigny. Em comentário feito sobre o artigo 1.297, diz que: "A detenção é um dos elementos da posse; mas não é posse no sentido jurídico. Em sentido jurídico, além da detenção da coisa, é indispensável que haja o *animus* do proprietário"[123]. Por sua vez, no artigo 1.305, mantém os princípios consagrados pelo Alvará de 9 de novembro de 1754 e pelo Assento de 16 de fevereiro de 1786, assim como

---

[120] ALVES, José Carlos Moreira. *Posse*: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1. p. 340.

[121] FREITAS, Augusto Teixeira de. *Consolidação das leis civis*. Prefácio de Ruy Rosado de Aguiar. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003. v. 1. p. 492.

[122] ALVES, op. cit., p. 345.

[123] Ibid., p. 345.

fez Teixeira de Freitas em sua consolidação, defendendo que a posse produz, em favor do possuidor, a presunção de propriedade.

Teixeira de Freitas e Felício dos Santos caminharam ao lado de Savigny e de sua teoria possessória. Nesse ponto, aproximaram-se mais da escola pandectista alemã do que do próprio código civil napoleônico[124], como ficou demonstrado nos artigos de suas consolidações. Assim, é possível afirmar que tais organizações de leis civis mantinham, no que diz respeito à posse, a dinâmica consagrada nas Ordenações.

Posteriormente, foi destinado a Coelho Rodrigues a tarefa de elaborar um novo projeto de Código Civil. Em seu projeto, publicado no ano de 1893, pela primeira vez os ideais de Savigny foram abandonados, iniciando uma nova construção em relação aos institutos da detenção, da posse e da propriedade, que mais tarde seria utilizada como base do Código Civil de 1916.

A posse estava disciplinada entre os artigos 1.324 e 1.369 do projeto, e sua constituição era determinada pelos elementos descritos no artigo 1.325, §§ 1º e 2º: "A manifestação de um poder material sobre a coisa e a vontade do detentor de exercer esse poder no seu próprio interesse"[125]. Assim, diferentemente dos projetos anteriores, nesse novo, o elemento objetivo é consagrado. Seu artigo 1.326 determinava a manifestação de um poder material sobre a coisa, desde que houvesse a possibilidade de agir imediatamente sobre ela, mesmo antes de seu contato corporal[126].

Com relação à propriedade, Coelho Rodrigues a define no artigo 1.370 de sua obra, reafirmando seu caráter absoluto e exclusivo, na mesma linha dos autores anteriores. Vejamos: "Art. 1.370. A propriedade plena importa para o titular um direito absoluto e exclusivo sobre a cousa corpórea, que constitui seu objecto, quer compita à uma só pessoa, quer a muitas, que tenham partes ideaes no mesmo objecto"[127].

Carlos de Carvalho, no ano de 1899, publicou a nova Consolidação das Leis Civis Brasileiras, onde reuniu todas as leis civis vigentes no Brasil, até 11 de agosto do mesmo ano. Como afirmou o próprio autor, sua obra deveria servir apenas de fonte de informação para o

---

[124] MARTINS-COSTA, Judith. O sistema da codificação brasileira: de Leibiniz a Teixeira de Freitas. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, n. 17, p. 189-204, 1999.

[125] BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1916. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm>. Acesso em: 23 fev. 2022.

[126] ALVES, José Carlos Moreira. *Posse*: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1. p. 352.

[127] Ibid., p. 346.

Congresso Nacional, que estava às vésperas de iniciar um estudo sobre o projeto de Código Civil.

Da posse, Carvalho reservou, em seu projeto, os artigos 336 a 374, definindo o instituto da seguinte forma: "Presume-se posse na detenção ou fruição de qualquer espécie de bens, a menos que exista uma relação de direito que exclua ou em virtude da qual a detenção ou fruição se exerça em nome de outrem". O artigo 353 dessa consolidação, de forma distinta ao que fora feito anteriormente, não consagrou o assento de 16 de fevereiro de 1786, pois proibiu a utilização da exceção de domínio, admitindo apenas que o réu intentasse ação sobre a propriedade, depois de restituída a posse[128].

O projeto de Clóvis Beviláqua, posteriormente consagrado no Código Civil de 1916, foi concluído em novembro de 1899. Nas "Observações para esclarecimento do Código Civil Brasileiro", após uma intensa análise das Teorias Subjetiva e Objetiva, Beviláqua concluiu seu trabalho da seguinte forma: "Como quer que seja, a noção de posse contida nos artigos 565 e 601 do Projeto é extraída da doutrina de Ihering"[129]. Ao finalizar suas observações sobre a posse, o jurista expôs de forma clara seu parecer sobre a natureza dela, no seguinte trecho: "Aceita a noção de que Ihering nos dá, a posse é, por certo, direito; mas reconheçamos que um direito de natureza especial. Antes conviria dizer, é a manifestação de um direito real"[130]. A figura citada em ambas as passagens é Rudolf von Ihering (1818-1892), jurista alemão responsável pelo desenvolvimento da Teoria Objetiva da posse, em contraponto à Teoria Subjetiva de Savigny.

No Projeto de Beviláqua, a disciplina da posse estava disposta entre os artigos 565 e 601. Na primeira parte do artigo 565, ela foi conceituada de forma indireta: "Considera-se possuidor todo aquele que se acha em situação de fato correspondente ao exercício pleno ou limitado da propriedade[131]". No segundo capítulo, o autor disciplinou a proteção possessória, admitindo a exceção de domínio no artigo 582: "A turbação e o esbulho da posse não se

[128] ALVES, José Carlos Moreira. *Posse*: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1. p. 354.

[129] FREITAS, Teixeira de. Projeto de Código Civil Brasileiro. In: ALVES, José Carlos Moreira. *Posse*: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1. p. 357.

[130] Ibid., p. 358.

[131] ALVES, op. cit., p. 356.

justificam por se dizerem fundados em domínio ou em outro direito, todavia não se deve julgar a posse em favor daquele a quem se mostra, evidentemente, não pertencer a propriedade"[132].

Após a leitura do referido artigo, é possível concluir que sua parte final retrata o que já tinha sido definido no Assento de 16 de fevereiro de 1786. Assim, como nas demais vezes em que foi citada, a exceção de domínio continuava presente e fazendo da posse um verdadeiro instrumento de proteção da propriedade.

A partir as construções expostas, independentemente da matriz teórica utilizada, todos os autores são uníssonos em caracterizar o direito de propriedade como um poder da vontade de seu titular, como um direito absoluto, exclusivo e perpétuo, completamente distante da noção de cultivo. Além disso, com relação à posse, em todas as obras, tanto aquelas pautadas na doutrina de Savigny, quanto as amparadas nas ideias objetivas de Ihering, esse instituto está submetido a uma posição secundária frente à propriedade. A análise acerca da exceção de domínio ratifica essa orientação, uma vez que, em todas as construções, na disputa concreta envolvendo a situação jurídica possessória e a proprietária, a decisão deveria prestigiar esta última, pois, no embate entre duas posses, a melhor é a de quem titulariza a propriedade.

O projeto de Clóvis Beviláqua foi submetido a uma comissão revisora antes que fosse encaminhado ao Congresso Nacional, o que, após algumas alterações, ocorreu em 17 de novembro de 1900. Ele tramitou por 16 anos, entrando em vigor, após aprovação no parlamento brasileiro, em 1º de janeiro de 1917. As ideias iniciais de Beviláqua não sofreram grandes alterações no período de tramitação. Uma de suas maiores controvérsias estava associada ao Assento de 16 de fevereiro de 1786, sobre a qual se falará mais adiante, ainda nesta seção. Seu conteúdo foi retratado no artigo 511, 2ª parte, mas, em uma das alterações realizadas pelo Senado, ela foi suprimida, sob a alegação de não obedecer aos critérios estabelecidos pelos próprios autores do projeto, que tinham adotado a Teoria Objetiva da posse.

A referida modificação não foi revista pela Câmara, que manteve a segunda parte do dispositivo legal (artigo 505, 2ª parte, CC/16), sob o fundamento de que a exceção de domínio é uma das bases da teoria possessória de Ihering, adotada pelo código.

O artigo 524 do CC/16[133], no que tange à definição de propriedade, representou uma verdadeira ruptura com a sistemática jurídica anterior. Como já apresentado, até o século XIX,

---

[132] CHAMOUN, Ebert. Exposição de motivos do esboço do anteprojeto do Código Civil – Direito das Coisas. *Revista Trimestral de Direito Civil*, [S.l.], v. 46, p. 220-251, 2011.

[133] "Art. 524 - A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reave-los do poder de quem quer que injustamente os possua.
Parágrafo único. A propriedade literária, científica e artística será regulada conforme as disposições do capítulo VI deste título". (BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.

a obrigatoriedade do cultivo era essencialmente o que justificava a aquisição dos bens imóveis. O diploma civil rompeu com essa lógica, ao positivar as convicções da cultura jurídica criada no bojo das revoluções liberais daquele século, em que a apropriação da coisa foi justificada na simples vontade de seu titular (modelagem do individualismo jurídico).

Em sua definição, Beviláqua se afasta do pandectismo alemão e consolida, na sistemática brasileira, a propriedade moderna francesa disciplinada no código civil napoleônico, uma vez que associa a propriedade aos poderes exercidos por seu titular de forma ampla e irrestrita.

No século XIX, o princípio da obrigatoriedade do cultivo foi afastado da estrutura da propriedade, para que fosse possível legitimar as relações jurídicas reais. Deve-se salientar que o referido princípio não tem convergência com a implementação, no Brasil, das relações capitalistas de produção, que têm como pressuposto a propriedade privada absoluta e perpétua da terra. Além disso, o registro ganha preponderância na aquisição da terra, para que ela possa servir como garantia dos empréstimos realizados, especialmente com a Lei de Hipotecas de 1864, como exposto na seção anterior.

Após a análise do histórico da consolidação das leis civis no Brasil, no que concerne à posse e à propriedade, vimos que prevaleceram, em nosso diploma privado de 1916, as ideias objetivas de Ihering, destacadas nos artigos 485 a 523.

O mesmo ocorreu no Código Civil de 2002, que seguiu consagrando essa teoria, disciplinada entre seus artigos 1.196 e 1.224. O diploma de 2002 trouxe algumas alterações no que concerne aos institutos da posse e da propriedade, mas todas meramente conjunturais, uma vez que a Teoria Objetiva foi mantida. A alteração mais relevante teve relação com o instituto da exceção de domínio, o que será abordado em capítulo próprio.

Conforme anunciado, o artigo 505 do Código Civil de 1916, em sua 2ª parte, consagrava o Assento de 16 de fevereiro de 1786, ao afirmar que: “Não obsta a manutenção, ou reintegração na posse, a alegação de domínio, ou de outro direito sobre a coisa. Não se deve, entretanto, julgar a posse em favor daquele a quem evidentemente não pertencer o domínio”[134]. Esse dispositivo não foi mantido no Código Civil de 2002, conforme demonstra seu artigo 1.210, § 2º: “Não obsta a manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro

Rio de Janeiro, 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 11 fev. 2022.)

[134] BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 11 fev. 2022.

direito sobre a coisa"[135]. O novo texto suprimiu a 2ª parte do antigo artigo 505, mantendo integralmente apenas a 1ª parte, a não ser pela substituição da palavra "domínio" por "propriedade".

A discussão acerca da exceção de domínio sempre foi polêmica, antes mesmo da edição do diploma de 2002, como se observa pelo teor da Súmula 487 do Supremo Tribunal Federal: "Será deferida a posse a quem, evidentemente, tiver o domínio, se com base neste for ela disputada"[136]. O tribunal, tentando pacificar a discussão, ratificou a prevalência da propriedade sobre a posse.

O CC/02 admite a alegação de propriedade, em um juízo exclusivamente possessório, mas tal alegação não impede a manutenção ou reintegração da posse, o que minimiza a dicotomia existente entre o *ius possidendi* e o *ius possessionis*. Essa é uma das principais alterações sofridas pelo antigo código, que favoreceram a autonomia do instituto da posse.

Consolidando o processo de construção da propriedade privada brasileira, vejamos a reflexão de Laura Beck Varela:

> A propriedade privada imobiliária brasileira é, assim, fruto de um longo processo que marca a saída dos bens do patrimônio público régio, um esforço gradativo de delimitação da esfera privada, em oposição ao que era público – as terras do rei. A cristalização do direito de propriedade privada foi, certamente, o resultado de uma complexa "construção", forjada em meio às tensões sociais e às condicionantes da infraestrutura econômica. "Construção" de uma disciplina jurídica proprietária, conquista gradual de um espaço a salvo das ingerências mercantilistas da Coroa. Essa disciplina jurídica serviu, fundamentalmente, à consolidação do poder da elite local, que se perpetuou sob a forma dos grandes latifúndios. Posteriormente, contribuiu, ou atendeu aos esforços no sentido de dinamizar a economia brasileira, no contexto da crise do modelo escravocrata, a partir da segunda metade do século XIX[137].

Do século XVI, com o início do regime sesmarial no Brasil, até o início do século XX, com a edição do Código Civil de 1916, a legislação consagrou uma proteção significativa à situação jurídica proprietária, especialmente no que tange a suas formas de aquisição. Assim, é possível concluir que a concentração de terras no Brasil teve início no ano de 1532, com a instituição da política de outorga de sesmarias, que se extinguiu em 1822. Como já exposto,

---

[135] BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 11 fev. 2022.

[136] VANNUCCI, Rodolpho. A inaplicabilidade da Súmula 487 do Supremo Tribunal Federal às ações possessórias. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 1931, 14 out. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11864>. Acesso em: 20 fev. 2022.

[137] VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna*: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 231-232.

simultaneamente à independência brasileira ocorreu o fim do regime de outorgas de sesmarias, e o que seria um momento de acesso do colono à terra foi, mais uma vez, um momento de intensificação de sua concentração, em que os próprios sesmeiros realizaram uma ampliação significativa de suas terras, por meio das ocupações.

Houve um grande fortalecimento da concentração da terra no período entre 1822 e 1850, que consagrou o sistema de ocupações, no qual a posse acontecia por meio da aquisição do domínio. Em 1850, foi introduzido no Brasil, pela Lei nº 601, o sistema de apropriação da terra pelo preço, e, subsequentemente, a obrigatoriedade do registro imobiliário, que assegurava o domínio sobre o imóvel[138].

Na abolição dos escravizados, em 1888, deu-se o fim do cativeiro (ao menos oficialmente), mas a terra já estava cercada. D. Pedro II, nos últimos anos de seu reinado, apresentou preocupação com a questão fundiária brasileira, intensificando o interesse da elite latifundiária na transição para o regime republicano.

Diante da vasta produção legislativa da época, que foi detalhada nesta seção, especialmente a legislação civil, houve uma preocupação efetiva em reforçar a proteção outorgada ao proprietário da terra. A forma como a situação jurídica possessória e a proprietária foram disciplinadas pela legislação demonstra a forte preocupação em submeter a posse à propriedade, fazendo com que a primeira fosse um instrumento avançado de proteção da segunda. Ademais, o tratamento outorgado às terras devolutas consolidou uma verdadeira privatização dessas terras públicas, com a possibilidade de alienação no mercado privado, mas com a proteção da imprescritibilidade.

O Código Civil de 1916 ratifica as perspectivas traçadas no decorrer do século XIX, consagrando o absolutismo proprietário, bem como sua mercantilização e a submissão da posse a esse regime jurídico.

Após essa breve retomada do que se tem exposto até o momento e caminhando para o fim deste subcapítulo sobre a chegada da propriedade moderna no Brasil, a proposta que se empreenderá a seguir é a demonstração da existência de uma concentração de terra no ambiente brasileiro contemporâneo e sua relação direta com o tratamento jurídico-político dado à terra. Para isso, utilizar-se-ão os dados do censo agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2006. Embora a instituição tenha realizado outro censo de mesma natureza em 2017, as informações de 2006 trazem aspectos relevantes para a

[138] BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista – ocupações coletivas*: Direito Insurgente. 1. ed. Petrópolis, RJ: CDDH, 1989. p. 107

presente pesquisa no que tange à concentração da terra rural, em razão da utilização do índice Gini para medição da concentração de terra[139].

É importante destacar que os dados acerca da concentração de terras que serão utilizados como parâmetro estão relacionados com o ambiente rural, e retratam as consequências atuais de uma economia colonial pautada na monocultura exportadora e na mão de obra escravizada, com o acesso à terra pautado na concessão sesmarial. Tais dados evidenciam uma alta desigualdade na distribuição da terra no Brasil. Para melhor compreensão deles, serão utilizadas as percepções de Rodolfo Hoffmann e Marlon Gomes Ney. De acordo com os autores:

> As palavras desigualdade e concentração são comumente empregadas, na literatura, como se fossem sinônimas, o que pode levar à interpretação errônea de que o crescimento de uma medida de desigualdade na distribuição da posse da terra, particularmente o índice de Gini, significa o aumento da área total ocupada pelos latifúndios. Como mostra Hoffmann (1998), o termo concentração tem, em certos estudos, um significado distinto de desigualdade. Uma desigualdade fundiária elevada é caracterizada pelo fato de haver uma grande proporção da área total ocupada por uma pequena proporção dos estabelecimentos. Se tivéssemos uma situação hipotética de uma região onde houvesse um pequeno número de latifúndios e todos com o mesmo tamanho, a proporção acumulada da terra seria sempre igual à proporção acumulada dos estabelecimentos. O resultado seria um índice de Gini igual a zero, mesmo em um contexto de grande concentração fundiária, no qual a maior parte da população não tem terra para plantar[140].

A apreciação que interessa à presente pesquisa é relativa à concentração de terra, demonstrada em duas tabelas. Vejamos a primeira:

---

[139] "O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo PNUD, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda". (WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? – Índíce Gini. *Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, DF, ano 1, ed. 4, nov. 2004. Disponível em: <**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28>. Acesso em: 6 jun. 2021.)

[140] HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. *Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil*: grande regiões e unidades da federação – de 1970 a 2008. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 16.

Tabela 1 - Índice de Gini da distribuição da posse da terra, conforme a condição do produtor. Censo Agropecuário, 1975 a 2006

Condição do produtor	Índice de Gini				
	1975	1980	1985	1995/96	2006
Proprietário	0,830	0,835	0,834	0,836	0,849
Arrendatário	0,871	0,882	0,878	0,890	0,880
Parceiro	0,651	0,718	0,752	0,830	0,880
Ocupante	0,861	0,863	0,833	0,850	0,812
Total	0,855	0,857	0,858	0,857	0,856

Fonte: Adaptado de Censos Agropecuários, IBGE[141].

A Tabela 1 demonstra que, independentemente da relação do produtor com a terra, desde o censo de 1975, o índice Gini tem se mantido em níveis superiores a 0,80. Deve-se ressaltar que, de acordo com tal índice, o nível 1 demonstra a máxima concentração de terra. A próxima tabela confirma essa concentração. Vejamos:

[141] HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. *Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil*: grande regiões e unidades da federação – de 1970 a 2008. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 20.

Tabela 2 - Proporção da área total ocupada pelos 50% menores (50^-) e 5% maiores (5^+) estabelecimentos, conforme condição do produtor. Censo Agropecuário, 1975 a 2006

Condição do produtor	50^-					5^+				
	1975	1980	1985	1995/96	2006	1975	1980	1985	1995/96	2006
Proprietário	3,6	3,4	3,3	3,2	2,7	65,7	66,5	66,2	66,3	68,4
Arrendatário	2,8	2,3	2,3	1,6	1,4	74,9	75,7	73,0	73,8	71,2
Parceiro	11,3	8,4	7,3	4,5	2,9	45,3	53,8	58,7	69,7	77,6
Ocupante	2,9	2,6	3,4	3,3	2,7	70,7	69,5	63,5	69,0	57,6
Total	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	68,7	69,3	69,0	68,8	69,3

Fonte: Adaptado de Censos Agropecuários, IBGE[142].

Confirmando a considerável concentração de terra no meio rural brasileiro, percebe-se que o percentual de área ocupada pelos 5% maiores estabelecimentos corresponde a mais da metade de toda a área rural. Aos 50% menores, corresponde uma área bem reduzida. Os dados, portanto, indicam que, desde 1975, não há tendência à redução da desigualdade na distribuição da posse da terra.

A título de reflexão, considerando apenas o grupo de proprietários, a Tabela 2 demonstra que, em 2006, a proporção da área total ocupada pelos 50% menores estabelecimentos era de apenas 2,7%. Já o percentual da área ocupada pelos 5% maiores estabelecimentos é de 68,4%. A desigualdade fundiária é tão elevada que a área total ocupada por este último grupo é 25,3 vezes superior à ocupada pelo primeiro.

É inegável que inúmeras outras condições devem ser observadas para chegarmos a uma conclusão ampla e qualificada acerca da concentração fundiária brasileira, por exemplo, renda, área de atividade desenvolvida, capital do empreendimento, tempo da atividade, e não só. Mesmo assim, os dados do IBGE avaliados por Hoffmann e Ney apresentam uma concentração considerável de terra, ou seja, um pequeno grupo ocupa, área rural considerável, enquanto a um estrato relevante dos demais ocupantes das áreas rurais cabe parcela reduzida do espaço.

Consolidando as informações constantes no presente subcapítulo, a partir dos dados utilizados nessa parte final, pode-se afirmar que o tratamento jurídico e político dado à terra,

[142] HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. *Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil*: grande regiões e unidades da federação – de 1970 a 2008. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 20.

em todos os momentos da história brasileira, conduziram a uma alta concentração dela. Posteriormente, a legislação civil ratificou os termos de um conjunto de leis anteriores que estabeleciam uma verdadeira estrutura de proteção da propriedade fundiária, dificultando o acesso à terra daqueles que não haviam sido beneficiados no regime sesmarial, no período das ocupações, tampouco, recentemente, pela compra e venda ou sucessão hereditária.

O modelo proprietário instaurado no país, por todos os fatores previamente elencados, conduz à conclusão de que houve uma efetiva concentração da terra no ambiente rural, como demonstrado pelos dados do IBGE. No entanto, os próximos passos desta pesquisa mostrarão que, posteriormente, esse quadro foi reproduzido no ambiente urbano. Essa grande cerca jurídica construída em torno da propriedade potencializou inúmeras ocupações à margem do direito formal, contribuindo para a formação de um ambiente urbano extremamente segregado.

A divisão socioespacial segregada foi reconhecida no processo constituinte de 1988, com a inserção, no texto constitucional, da regularização fundiária como um dos pilares da política pública urbana e rural. O próximo subcapítulo da presente pesquisa será destinado ao estudo da regularização fundiária e à demonstração de que o legislador constituinte teve a preocupação efetiva de instituir um modelo valorizador da posse, como uma forma de romper com as barreiras criadas pelo processo de formação territorial brasileiro.

1.3 O processo de urbanização como forma de reprodução do capital nas cidades

1.3.1 A reprodução do capital rural nas cidades: experiência da cidade do Rio de Janeiro

No decorrer da história, a relação simbiótica entre campo e cidade torna-se, na verdade, uma relação dialética em que, na visão de Lefebvre, três termos são estabelecidos: ruralidade, tecido urbano e centralidade[143]. Sem dúvida, o contexto social e, principalmente, o modo de produção vão alterando a dinâmica dessa relação. Numa análise do formato de um capitalismo já concorrencial, Lefebvre afirma que:

> Nos países industriais, a velha exploração do campo circundante pela cidade, centro de acumulação do capital, cede lugar a formas mais sutis de dominação e de exploração, tornando-se a cidade um centro de decisão e aparentemente de associação. Seja o que for, a cidade em expansão ataca o campo, corrói-o, dissolve-o. Não serem os efeitos paradoxais anteriormente observados, a vida urbana penetra na vida camponesa despojando-a de elementos tradicionais: artesanatos, pequenos centros que definham em proveito dos centros urbanos (comerciais e industriais, redes de distribuição, centros de decisão etc.). As aldeias se ruralizam perdendo a

[143] LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade.* 5.ª ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 73.

> especificidade camponesa. Alinham-se com a cidade, porém resistindo-a às vezes, dobrando-se ferozmente sobre si mesma.

Lefebvre trabalha com uma régua que classifica a urbanização do grau zero ao grau cem, instituindo como ponto de análise a relação cidade e campo. Nessa régua, o autor marca pontos de referência a partir da estruturação de cada modelo de cidade. São eles: (i) cidade política (mantida no modo de produção asiático, que organizava uma vizinhança agrária, dominando-a); (ii) cidade comercial (jogava o comércio para sua periferia – "heterotipia" dos bairros, feiras e mercados, dos locais destinados aos metecos, aos estrangeiros especializados nas trocas. Estrutura social baseada nas trocas, nas comunicações ampliadas, no dinheiro e na riqueza mobiliária); (iii) cidade industrial (cidade das populações camponesas despojadas e desagregadas, período das grandes concentrações urbanas); e (iv) cidade urbana (momento em que a cidade prolifera e a periferia invade os campos).

No século XIX, já com sua estrutura fundiária consolidada, como apresentado nos subcapítulos anteriores, o Brasil começou a migrar de um espaço essencialmente rural para um ambiente urbano, com a implantação do modo de produção capitalista. Essa dinâmica alterou de forma substantiva a divisão socioespacial da cidade, formando ambientes segregados ou com uma clara disputa social pelo espaço, em que a classe trabalhadora dividia o território com a elite econômica.

No início daquele século, a mão de obra no país era essencialmente formada por escravizados. O número de trabalhadores livres era insignificante e a elite local controlava os meios de produção. Do ponto de vista geográfico, a partir de uma preocupação necessária com a defesa contra invasões e da ausência de mobilidade no território, as residências da elite ocupavam o mesmo espaço que as do restante da população, apenas se diferenciando pela aparência[144].

Nesse contexto, as relações sociais eram pautadas apenas pelo embate entre a elite local e os escravizados, uma vez que o trabalhador livre não tinha participação efetiva na sociedade a ponto de influenciar na dinâmica dessas relações. Apenas a partir de 1808, com a chegada da família real, foi possível observar a presença de uma divisão mais acentuada de classes, alterando de modo significativo a estrutura social dos moradores da cidade. Com toda a realeza fixada na área, surgiram no Rio de Janeiro novas demandas nas esferas econômica, social e política.

---

[144] ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2013. p. 35.

No campo econômico, o início do século XIX foi marcado pela expansão do café, fazendo com que uma quantidade significativa de trabalhadores livres, nativos e estrangeiros, procurassem a cidade para exercer alguma atividade. É nesse bojo que o capital internacional começa a chegar ao meio urbano, buscando "novas fontes de reprodução"[145]. A maioria desses investimentos foi utilizada em obras de infraestrutura, como transporte, água, esgoto, por meio de concessões dadas pelo governo imperial às empresas estrangeiras.

Nesse momento, começaram a ser inseridos, no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro, os elementos de um meio de produção capitalista, mesmo que as relações sociais na cidade ainda fossem pautadas por uma estrutura colonial, tendo o escravizado como principal forma de mão de obra. É possível perceber a presença de um modelo colonial de produção convivendo em clara contradição e conflito com um modelo capitalista que estava sendo implantado.

Com a melhoria da infraestrutura e a intensificação das contradições sociais gerada pelos novos meios de produção que se apresentavam, foi questão de tempo para que o ambiente urbano sofresse uma alteração em sua divisão social e espacial. A concentração de residências no mesmo local deixou de existir e a segregação passou a ser a linha norte da formação desse espaço urbano.

O elemento determinante para essa divisão foi a introdução, a partir de 1870, do bonde de burro e do trem a vapor como meios de transporte, essenciais para o crescimento físico da cidade do Rio de Janeiro. A mobilidade potencializou a separação entre as classes econômicas, criando uma nova forma de aproveitamento e utilização da área urbana.

Por meio do bonde, a elite carioca passou a se deslocar até a zona sul, local essencialmente rural e posteriormente destinado à produção industrial. Exemplo de seu caráter rural foi a Fazenda Nossa Senhora da Conceição da Lagoa Rodrigo de Freitas, localizada em torno da lagoa de mesmo nome. No local funcionava um engenho de açúcar, "em que a implantação coincidiu com o mesmo período de fundação da Cidade do Rio de Janeiro, por volta de 1575"[146].

A fazenda compreendia os atuais bairros do Leblon, Ipanema, Gávea, Horto, Jardim Botânico, Lagoa e Fonte da Saudade, e tinha como limite o Forte de São Clemente (Humaitá) e o Morro dos Dois Irmãos (Leblon). De acordo com Carlos Eduardo de Almeida Barata e Claudia Braga Gaspar, a extensão da fazenda permeava "toda a costa de mar presente entre o

[145] ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2013. p. 35.

[146] BARATA, Carlos Eduardo de Almeida; GASPAR, Claudia Braga. *De engenho a jardim*: memórias históricas do Jardim Botânico. Rio de Janeiro: Capivara, 2008. p. 38.

Leblon e Ipanema, bem como as vertentes da Serra da Carioca, desde sua nascente até suas barras na dita Lagoa"[147]. Segundo os autores, inicialmente a fazenda era de propriedade real, assim como todo o território brasileiro. Em momento posterior, foi transferida ao Major Domingos Pinto de Miranda, depois alienada a Diogo de Amorim Soares, responsável pela construção de um engenho, intensificando a presença de escravizados na área. Por volta do ano de 1603, o imóvel foi alienado à família Fagundes Varella, que permaneceu ali durante gerações, sendo o último proprietário Rodrigo de Freitas Mello e Castro, que adquiriu o bem em 1660. Ao longo dos séculos XVII e XVIII, essa região constituía uma área rural, distante e de difícil acesso do núcleo urbano da cidade, o que perdurou até meados do século XIX.

A fazenda foi desapropriada em 1808, momento em que passou a fazer parte dos bens nacionais, para a construção de uma fábrica de pólvora. Nesse momento, o local era formado por 54 chácaras. Em 1831, já havia aumentado para 86, em 1844 eram 148 e, em 1868, eram mais de 150 chácaras[148]. Com a chegada da Coroa no Rio de Janeiro e o crescimento da população na cidade, essas chácaras começaram a perder o caráter rural e passaram a abrigar, de forma definitiva, e não mais para lazer, uma população (formada por imigrantes portugueses, viajantes, comerciantes, diplomatas) que começou a se estabelecer para moradia na região da zona sul do Rio.

A partir da segunda metade do século XIX, ocorreu um fracionamento dessas chácaras em propriedades menores, que poderiam ser adquiridas pela compra e venda, já no vigor da Lei de Terras de 1850, intensificando a ocupação na região. Esse fato é consequência, sobretudo, das obras de mobilidade urbana (devido à chegada do bonde) e de fornecimento de água (para a edificação do reservatório de água do macaco) que foram feitas na área. Aos poucos, essas propriedades deram lugar a pequenos loteamentos, originando os bairros da zona sul carioca.

Com a república, todos os arrendatários tiveram que adquirir seus lotes e chácaras, quitando suas dívidas com o Estado, ou devolvê-los à União. Dessa forma, ocorreu a transformação efetiva da área, que deixou de ser predominantemente rural para exercer um caráter urbano, tendo a indústria têxtil como um de seus pilares, especialmente com as fábricas São Félix, em 1881, Carioca, em 1884, e Corcovado, em 1889.

A principal razão para a implementação da indústria de tecidos na região foi a grande quantidade disponível de água presente nos rios (Cabeça, Rainha e Macaco) e nos riachos que

[147] BARATA, Carlos Eduardo de Almeida; GASPAR, Claudia Braga. *De engenho a jardim*: memórias históricas do Jardim Botânico. Rio de Janeiro: Capivara, 2008. p. 21.

[148] Ibid., p. 40.

desciam da Serra da Carioca e desaguavam na Lagoa Rodrigo de Freitas. A indústria teve um importante papel, intensificando a ocupação da região a partir da formação das vilas operárias. Sobre elas, cabe ler o seguinte trecho de Barata e Gaspar, quando mencionam a ampliação da Fiação Tecelagem Carioca:

> Por despacho do Ministério da Fazenda de 19 de agosto de 1889, manda-se fazer contrato de cessão gratuita por espaço de vinte anos, dos terrenos da chácara ou terreno nº 12, denominada do Algodão às Cia. Saneamento do Rio de Janeiro e Fiação Tecelagem Carioca, a fim de construírem casas e escolas para a classe operária. Somente em 1891 essas duas companhias juntas construíram uma grande e importante vila operária, para dar habitação ao crescente número de empregados […] A fábrica foi fechada na década de 1930, preservando-se a vila operária, na hoje, Rua Pacheco Leão, considerada bem cultural, sendo tombada pelo Decreto Municipal nº 198, de 30 de dezembro de 1987[149].

A partir desse momento, os empresários adquiriram terrenos na região para investimentos imobiliários. Essa localidade abrigava uma aristocracia que buscava a tranquilidade dali, mas também, cada vez mais, uma população operária proveniente das fábricas. Em 1811, diante da necessidade de permanência de trabalhadores nas proximidades da fábrica de pólvora, D. João VI desapropriou inúmeras moradias de chácaras existentes na área e construiu novas unidades habitacionais para abrigar os operários e suas famílias.

Com o crescimento populacional na região, a fábrica de pólvora, em razão dos riscos de explosão, passou a apresentar grande perigo para os moradores. Assim, por determinação de D. Pedro I, foi desativada em 1826, tornando necessária a construção de uma nova fábrica, localizada na Raiz da Serra da Estrela, em Petrópolis, no ano de 1831. As residências, antes destinadas aos trabalhadores da fábrica, agora seriam designadas aos da indústria têxtil, que começou a se estabelecer por ali a partir da década de 1860[150]. No decorrer dos anos, com a transferência da indústria para outras localidades, as casas permaneceram abrigando as famílias dos ex-operários.

---

[149] Ainda de acordo com Barata e Gaspar: "Deu-se partida para a era industrial nos bairros do Jardim Botânico e da Gávea, com a criação da Companhia Fiação e Tecidos Corcovado, em 1889. Destacou-se ela desde logo, dentre as demais de então, por dispor de acomodações para os filhos pequeninos de suas operárias, no tempo em que a dirigia o industrial José da Cruz, provavelmente o introdutor das creches de iniciativa patronal no Rio antigo. Em virtude do alto número de funcionários, criou-se uma vila de operários, e, dez anos depois, foi inaugurada, em 13 de novembro de 1899, a primeira creche brasileira, de que se tem registro, para filhos de operários no Rio de Janeiro" (BARATA, Carlos Eduardo de Almeida; GASPAR, Claudia Braga. *De engenho a jardim*: memórias históricas do Jardim Botânico. Rio de Janeiro: Capivara, 2008. p. 45).

[150] LAMARÃO, Sergio Tadeu de Niemeyer. *Jardim Botânico do Rio de Janeiro*: 1808-2008. Rio de Janeiro: Artepadilha, 2008.

Em 1893, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro dividiu a Fazenda Nacional em 148 lotes (chácaras), destinados à exploração agrícola. Durante os séculos XVIII, XIX e começo do século XX, a fazenda foi sendo desmembrada, quando teve início a formação da zona sul carioca. Essa região, essencialmente ocupada por operários, passaria a sofrer o assédio de uma elite econômica que iniciava sua chegada ao bairro. No sentido contrário, enquanto a elite, servida pelos burros, iniciava sua ocupação na zona sul, a classe trabalhadora começava sua migração para os subúrbios, onde a infraestrutura era precária e o deslocamento urbano, extremamente deficitário.

Assim, é possível afirmar que, nesse momento histórico, o transporte coletivo, composto pelo bonde de burro e pelos trens a vapor, teve um papel definidor do espaço urbano carioca, seguindo as determinações de um projeto economicista para a cidade. O bonde foi responsável pela expansão da zona sul, enquanto o trem atuou na expansão dos subúrbios. Foi a partir da década de 1870, quando os dois meios de transporte passaram a operar de forma mais intensa, que o espaço urbano carioca sofreu grande modificação.

Analisando o período pré-1870, quando a cidade ainda não tinha uma estrutura de transporte desenvolvida, Maurício de Abreu afirma:

> Treze anos após a chegada da família real, e a um ano da independência do país, o Rio de Janeiro ainda é, em 1821, uma cidade bastante modesta. Restringia-se basicamente às freguesias da Candelária, São José, Sacramento, Santa Rita e Santana, que correspondem a grosso modo, às atuais regiões administrativas do Centro e Portuária. As demais freguesias existentes eram predominantemente rurais[151].

A partir dessa dinâmica, percebe-se que as obras de mobilidade permitiram que a classe de maior capacidade econômica migrasse dos centros urbanos em direção à zona sul. O trabalhador livre precisava ficar perto do centro, onde a demanda por trabalho era mais intensa. A zona sul, inicialmente, Botafogo, Glória e Catete, serviu, portanto, de residência para a elite carioca, que edificava na região verdadeiras mansões. Analisando o momento histórico e o início da formação de um verdadeiro mercado imobiliário urbano, Maurício de Abreu afirma:

> Com efeito, os bairros de Botafogo, Glória e Catete passavam então a ser procurados pelas famílias de mais altas rendas do segundo reinado, multiplicando-se aí a construção de mansões suntuosas, algumas pertencentes aos grandes fazendeiros do café que, tendo multiplicado os seus lucros durante a fase de expansão da rubiácea pelos planaltos mineiro e fluminense, aplicavam parte deles na construção de residências na Corte. É o caso, por exemplo, do Palácio do Catete, construído em 1962 para servir de residência urbana aos Barões de Nova Friburgo, e de tantas outras

[151] ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro.* 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2013. p. 37.

> construções urbanas da nobreza que viriam a desaparecer no século seguinte, substituídas por prédios de apartamentos[152].

A migração da elite para os bairros da zona sul, intensificada em meados da década de 1850, coincidiu, progressivamente, com o aumento da qualidade dos transportes na cidade. Assim, o centro da cidade ficava destinado às residências das populações mais miseráveis, para "venda" de sua força de trabalho. Nesse momento, intensificou-se a formação dos cortiços e de outras formas de habitações coletivas.

A mobilidade teve um papel importantíssimo na reprodução do capital nacional e internacional. O primeiro, fruto da economia cafeeira, era investido na aquisição de propriedades nas áreas em que transitavam os bondes, e o segundo controlava as decisões de quais áreas seriam servidas pela linha de bonde. Dessa forma, a estrutura e a divisão socioespaciais da cidade foram determinadas pela reprodução do capital, viabilizada pelas concessões da Coroa às empresas estrangeiras e à aquisição da propriedade imóvel pela compra e venda. A estrutura de mão de obra era ainda pautada no escravagismo, intensificando a criação da dicotomia centro-periferia[153]. Deve-se destacar, como exposto nos subcapítulos anteriores, que, na perspectiva do direito de propriedade, todo esse contexto já era pautado na dinâmica absolutista e mercantilista consagrada pela Lei de Terras de 1850, bem como pela legislação hipotecária, de 1864.

Em 1871, a primeira companhia operadora dos bondes na cidade do Rio de Janeiro (Companhia Americana Botanical Garden Railroad Company, posteriormente Companhia Ferro Carril do Jardim Botânico) ampliou suas linhas até o Jardim Botânico, acentuando a ocupação da freguesia da Lagoa pelas classes de maior poder econômico. Toda a ocupação da zona sul seguiu essa lógica casada, em que as empresas de bonde construíram seus trilhos nos locais em que pretendiam empreender, beneficiando os proprietários de imóveis da região, que,

---

[152] Ainda de acordo com o autor: "O capital nacional proveniente de grande parte dos lucros da aristocracia cafeeira, dos comerciantes e financistas, passou cada vez mais a ser aplicado em propriedades imóveis nas áreas servidas pelas linhas de bonde. O capital estrangeiro, por sua vez, teve condições de se multiplicar, pois controlava as decisões sobre as áreas que seriam servidas por bondes, além de ser responsável pela provisão de infraestrutura urbana. Os dois, entretanto, nem sempre atuavam separadamente, aliando seus esforços em muitas instâncias, quando essa associação era desejada, ou mesmo inevitável, como no caso da criação de novos bairros. Bondes e trens possibilitaram, assim, a expansão da cidade e permitiram a solidificação de uma dicotomia núcleo periferia que já se esboçava, como visto, antes de 1870" (ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro.* 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2013. p. 41).

[153] Ibid., p. 41.

com a chegada do transporte, poderiam comercializar suas propriedades para os novos habitantes[154].

Enquanto os bondes eram responsáveis por atender áreas que já tinham iniciado um processo de urbanização, os trens deveriam chegar às freguesias mais distantes, ainda exclusivamente rurais, característica, naquela época, dos atuais subúrbios. Assim, com o desenvolvimento dos meios de transporte, a urbanização em andamento, mesmo que precária, e o início da substituição de mão de obra escravizada na segunda metade do século XIX, começa o processo de industrialização carioca, que ainda tinha fortes relações e dependências com o setor rural, especialmente o agrícola. Na via oposta da indústria têxtil que perdurou por alguns anos na zona sul, com o crescente processo de urbanização carioca, o desenvolvimento do setor industrial mais forte se deu no centro da cidade do Rio de Janeiro. Explica Abreu que a presença industrial fora da região central da cidade se caracterizava:

> pela predominância de pequenos estabelecimentos dedicados à fabricação de calçados, chapéus, confecções, bebidas e mobiliário. Eram indústrias, com baixíssimo nível de mecanização, verdadeiros artesanatos, absorvendo, consequentemente, grande quantidade de força de trabalho. Ainda no centro localizavam-se gráficas, as metalurgias leves e fundições, a indústria alimentar e outras. Era o centro, pois, o grande mercado de trabalho[155].

No final do século XIX, o esgotamento do sistema escravagista gerou uma crise na produção cafeeira carioca e aumentou a migração do meio rural para o urbano. Esse crescimento populacional agravou o problema da habitação na cidade, adensando ainda mais as moradias nos cortiços. Diante do caos habitacional, que causou, inclusive, o aumento de epidemias, o Estado iniciou um processo de intervenção, por meio de um decreto promulgado em 09/12/1882, que isentava de impostos aduaneiros e concedia outros benefícios às indústrias que construíssem casas populares seguindo padrões de higiene para seus operários. Foi quando o Estado assumiu pela primeira vez a responsabilidade de subsidiar, pelo menos em parte, a reprodução da força de trabalho.

A experiência do Rio de Janeiro exemplifica a influência do sistema econômico capitalista na formação do espaço urbano, especialmente no que tange ao processo de

---

[154] A elite rural adquiria propriedade nesses novos espaços urbanos para posteriormente revendê-los, ou ser beneficiada por indenizações decorrentes das desapropriações. Essa dinâmica garante a reprodução do capital rural no ambiente urbano, consagrando uma verdadeira mercantilização da terra urbana, como esboçado nos subcapítulos anteriores.

[155] ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro.* 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2013. p. 54-55.

industrialização. Isso demonstra a necessidade de o poder industrial modelar a cidade de acordo com seus interesses. Analisando essa correlação de eventos, especialmente a partir do fenômeno da industrialização, Henri Lefebvre afirma que:

> para apresentar e expor a problemática urbana, impõe-se um ponto de partida: o processo de industrialização. Sem possibilidade de contestação, esse processo é, há um século e meio, o motor das transformações na sociedade. Se distinguirmos o indutor e o induzido, pode-se dizer que o processo de industrialização é indutor e que se pode contar entre os induzidos os problemas relativos ao crescimento e à planificação, as questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana, sem omitir a crescente importância dos lazeres e das questões relativas à cultura[156].

Seguindo essa linha, o decreto de 08/02/1888 isentou de impostos sobre a importação de materiais de construção e sobre a concessão de terrenos e de edifícios a companhia que construísse casas populares. Assim, na tentativa de sanar o problema das moradias insalubres, em 1889, foi criada a Companhia de Saneamento do Rio de Janeiro, de Arthur Sauer, que, na década de 1890, criou também cinco vilas operárias que reduziram, mas não acabaram com o problema habitacional carioca. Os cortiços continuavam abrigando, em péssimas condições, uma grande quantidade de pessoas que precisavam estar perto do centro da cidade, na busca por trabalho.

No início do século XX, o Estado realizou uma das maiores intervenções urbanísticas da história do Rio de Janeiro, organizando o espaço urbano carioca a partir da lógica de expansão da economia brasileira, em que a atividade exportadora predominava. Essa intervenção consagrou o modelo pretendido pelos empreendedores da época: segregou o espaço urbano, retirou os pobres das áreas valorizadas da cidade, especialmente com a destruição dos cortiços, obrigou sua migração para os subúrbios e, porque muitos se negaram a isso, intensificou a ocupação dos morros do centro, o que acabou por formar as favelas. O primeiro a empreender tal medida foi o prefeito Barata Ribeiro, mas a situação se acentuou no governo de Pereira Passos. Com a reforma conduzida por ele, o Rio de Janeiro estava pronto para realizar a "reprodução capitalista"[157].

---

[156] LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade.* 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. p. 11.

[157] ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro.* 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2013. p. 59-60. De acordo com o autor: "Esse momento que se iniciara em 1894, quando a oligarquia cafeeira retomou o poder político, cristalizou-se durante a Administração Rodrigues Alves, que indicou para o cargo de Prefeito do Distrito Federal um dos responsáveis pelo antigo (1875) plano da Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, jamais implementado: Francisco Pereira Passos. O Prefeito Passos comandou, então, no curto período de quatro anos, a maior transformação já verificada no espaço carioca até então, um verdadeiro programa de reforma urbana" (p. 58).

Sobre a formação das favelas no período Passos, Mauricio de Abreu afirma que:

> Finalmente, o período Passos também se constitui em exemplo de como as contradições do espaço, ao serem resolvidas, muitas vezes geram novas contradições para o momento de organização social que surge. É a partir daí que os morros situados no centro da cidade (Providência, São Carlos, Santo Antônio e outros), até então pouco habitados, passam a ser rapidamente ocupados, dando origem a uma forma de habitação popular que marcaria profundamente a feição da cidade neste século – a favela. O Morro da Providência, por sinal, já era conhecido como Morro da Favela desde 1897, quando passou a ser habitado por militares de baixa hierarquia retornados de Canudos[158].

Mesmo com essa reforma, as bases da urbanização carioca já haviam sido fixadas. As áreas pautadas pelo transporte de trem (subúrbios) seriam destinadas às classes econômicas mais baixas, em razão do menor custo das moradias, em especial depois da intervenção do Estado nos cortiços. Já aquelas pautadas pelo transporte de bonde (zona sul) seriam destinadas aos moradores com maior potencial aquisitivo. "Trem, subúrbio e população de baixa renda passavam a ser sinônimos aos quais se contrapunha a associação bonde – zona sul – estilo de vida moderno"[159].

Fugindo absolutamente dessa dicotomia e do modelo-padrão de urbanização exposto, alguns espaços da cidade, como os bairros da zona sul, apresentavam grande contradição social, em razão da presença significativa de residências de operários naquele espaço, pessoas de classe econômica inferior. Permitir que os trens invadissem a região acabaria com todo o modelo que foi ideológica, política e economicamente pensado.

As fábricas instaladas na zona sul mantiveram suas atividades até meados das décadas de 1930 e 1940, momento em que foram transferidas para as regiões periféricas da cidade. Suas propriedades foram transformadas em grandes loteamentos residenciais para a classe mais abastada. Muitas ocupações precárias realizadas pelos operários dessas fábricas foram mantidas até os dias atuais, mesmo que informalmente, e geram inúmeros embates e assédios por parte do capital imobiliário, intensificando os conflitos sociais.

Analisando o deslocamento da indústria nesse período, Mauricio de Abreu afirma:

> É importante observar que o processo de deslocamento da indústria da área central para os subúrbios foi complementado por dois outros, também importantes. Em primeiro lugar a saída dos estabelecimentos fabris das proximidades do centro levou à liberação de edificações amplas, que foram prontamente ocupadas por ramos industriais que exigiam grandes espaços para produção e comercialização de seus

[158] ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro.* 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2013. p. 65-66.

[159] Ibid., p. 57.

> produtos, destacando-se aí a indústria de móveis, que passou a se concentrar no Estácio e nas proximidades da Praça Onze de Junho. Em segundo lugar, é também a partir da década de 1930 que o Estado passa a intervir no processo de localização industrial, surgindo dessa iniciativa o Decreto-Lei 6.000/37, que definiu pela primeira vez uma zona industrial da cidade. Como dessa nova área foram excluídos os bairros das zonas sul e norte do Rio (muitos dos quais com importante produção fabril, como Gávea, Jardim Botânico e Laranjeiras), as mudanças em forma e conteúdo impostas ao espaço passaram a ser inevitáveis. Impedidas de se expandir nessas áreas da cidade, e ocupando terrenos agora extremamente valorizados, essas indústrias logo optaram por transferir-se para outros locais, ou encerraram mesmo suas atividades, loteando seus terrenos e obtendo, como isso, grandes lucros. A Fiação e Tecelagem Aliança, localizada em Laranjeiras, fez isso no mesmo ano de 1937, surgindo no local da antiga fábrica o novo bairro "Jardim Laranjeiras" (área da atual rua General Glicério). A Fábrica Corcovado, no Jardim Botânico, fez o mesmo em 1938, e do retalhamento de suas terras surgiu o "Jardim Corcovado" (atuais ruas Benjamim Batista, Nina Rodrigues, Abade Ramos, Conde de Afonso, Celso, Senador Simonsen dentre outras). Das terras onde estava situada a Fábrica Carioca da Companhia América Fabril, na Rua Pacheco Leão, surgiria por sua vez, já em 1953, o Condomínio Parque Jardim Botânico. Algumas "rugosidades" permanecem até hoje[160].

De acordo com a cronologia de eventos apresentada, é possível observar que a urbanização da cidade do Rio de Janeiro foi definida a partir de uma estratificação espacial pautada na dicotomia zona sul *versus* subúrbio, potencializando o surgimento de assentamentos informais. Tal fato aumentou o grau de fluidez no território carioca, tornando ainda mais frágil a possibilidade de permanência de ocupantes informais próximos dos centros de infraestrutura. Essa dinâmica foi legitimada pela atuação do Estado e do capital imobiliário, que precisou reproduzir, no ambiente urbano, sua lógica de apropriação econômica.

1.3.2 As experiências francesa e estadunidense na reprodução do capital nas cidades

No ano de 1848, um conjunto de revoluções foi iniciado na Europa Central e Oriental, em decorrência de uma crise econômica na França. Também chamadas de primavera dos povos, as revoluções de 1848 contestavam esse cenário, além de regimes políticos autocráticos e outros fatores. A crise em questão foi uma das que melhor evidenciaram um excedente de capital e também de trabalho no contexto europeu.

A revolução deflagrada pelos operários franceses foi fortemente reprimida pela burguesia, garantindo a ascensão de Luís Bonaparte ao poder. Inicialmente eleito presidente da república francesa, o governante deu um golpe de Estado em 1851, proclamando-se imperador em 1852, sob o título de imperador Napoleão III.

---

[160] ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro.* 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2013. p. 100-101.

Um dos principais problemas do novo imperador era a necessidade de absorver o capital excedente. Para isso, desenvolveu um vasto programa de investimento em infraestrutura, dentro e fora da França. Segundo Harvey:

> No exterior, isso significou a construção de estradas por toda a Europa, chegando até o Oriente, bem como a ajuda financeira a grandes obras, como o Canal de Suez. Em casa, significou a consolidação da rede ferroviária, a construção de portos e ancoradouros, a drenagem dos pântanos e outras coisas do gênero[161].

A reprodução do capital nas cidades seguiu uma mesma lógica. Tanto no Rio de Janeiro quanto na Paris do século XIX, ou mesmo em outros países da Europa Ocidental, as obras de infraestrutura foram uma forma de dar vida ao capital antes estagnado, ajudando a ampliar riquezas e concentrando renda.

A infraestrutura urbana de Paris sofreu tantas modificações em nome da reprodução do capital, que, nesse período, especificamente em 1853, o imperador Luís Bonaparte convocou o administrador George-Eugène Haussmann para conduzir as obras feitas na cidade. O poder político autoritário, combinado com obras de infraestrutura com grande excedente de mão de obra e capital, foram responsáveis pela reprodução do capital na segunda metade do século XIX em Paris. Essa dinâmica mudou o estilo de vida urbano, transformando a capital da França no centro mundial de consumo, a "Cidade Luz". Por reprodução do capital, entende-se a busca por novas formas de produção, agora no ambiente urbano, para ampliação do acúmulo de riqueza.

O sistema de crédito era importantíssimo para o desenvolvimento e consolidação das pretensões de Haussmann, o que levou à criação de novas instituições financeiras e novos instrumentos de crédito. O mesmo ocorreu no Brasil, com as seguintes medidas: Lei Orçamentária nº 317, de 21/10/1843, regulamentada pelo Decreto nº 482, de 14/11/1846; criação do regime de hipotecas pela Lei nº 1.237, de 24/9/1864, regulamentada pelo Decreto nº 3.453, de 26/4/1865, nos termos já expostos no subcapítulo anterior; Lei nº 3.272, de 5/10/1885, que tornou obrigatória a inscrição de todas as hipotecas, inclusive as legais; e o próprio Código Civil de 1916, que regulamentou o instituto da hipoteca e consagrou a propriedade como direito absoluto.

Sobre essa dinâmica imposta por Haussmann, Harvey afirma que:

> Para fazê-lo, precisava de novas instituições financeiras e instrumentos de crédito criados em moldes sansimonianos (o *Crédit Mobilier* e *Immobilier*). Na verdade, o que ele fez foi ajudar a resolver a questão da disponibilidade do excedente de capital,

[161] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 34.

> instituindo, para tanto, um sistema keynesiano de melhorias urbanas infraestruturais financiadas pela dívida[162].

Dessa forma, foi a partir da criação e, sobretudo, da viabilidade de um sistema de créditos mobiliários e imobiliários que se desenvolveram as obras de infraestrutura, que tornaram possível a reprodução do capital na cidade. Essa dinâmica também foi implementada no Brasil, especialmente com a edição do Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966 – que autorizou o funcionamento de associações de poupança e empréstimo, instituindo a cédula hipotecária –, e, posteriormente, com a legislação que regulamentou a propriedade fiduciária.

O sistema criado em Paris entrou em colapso no ano de 1868. Sobre essa nova crise política e econômica, afirma Harvey:

> Foi então que, em 1868, foram por água abaixo tanto o sistema financeiro descomunal e cada vez mais especulativo quanto as estruturas de crédito que constituíam sua base. Haussmann perdeu o seu poder. Em desespero, Napoleão III declarou guerra à Alemanha de Bismarck, e perdeu. No vácuo subsequente, surgiu a Comuna de Paris, um dos maiores episódios revolucionários da história capitalista urbana. A Comuna foi criada em parte devido à nostalgia do mundo urbano que havia sido destruído por Haussmann (ecos da Revolução de 1848) e ao desejo de recuperar sua cidade por parte dos desalojados pelas obras de Haussmann[163].

A lógica francesa de reprodução do capital no ambiente urbano, pautando a formação de um verdadeiro mercado imobiliário, foi a mesma adotada no Brasil do século XIX, em que o ambiente rural não comportava mais os anseios de uma elite latifundiária que objetivava o escoamento e a ampliação de suas riquezas.

A mesma dinâmica também pôde ser observada nos Estados Unidos da América (EUA), na década de 1940. Depois da crise dos anos 1930, o esforço de guerra foi o responsável por reerguer a economia daquele país. Durante a grande depressão, o ideário comunista da URSS encontrou espaço para se proliferar nos EUA. Com a união entre americanos e socialistas na luta contra o fascismo, movimentos comunistas surgiram em solo estadunidense e foram reprimidos no período pós-guerra, com todas as políticas que ganharam força na Guerra Fria. As classes dominantes, como ocorrera com Napoleão III, realizaram forte repressão aos movimentos de esquerda em solo americano.

---

[162] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 35.

[163] Ibid., p. 35-36.

Para viabilizar a reprodução do capital, assim como Haussmann fez em Paris e Pereira Passos no Rio de Janeiro, Robert Moses[164] fez nos EUA. Sobre esse período, vejamos os comentários de Harvey:

> […] Robert Moses […], depois da Segunda Guerra Mundial, faria em toda a região metropolitana de Nova York o que Haussmann havia feito em Paris. Em outras palavras, Moses mudou a escala de pensamento sobre o processo urbano e – pelo sistema de autoestradas e transformações estruturais (financiados pela dívida), pela suburbanização e pela total reformulação não apenas da cidade, mas de toda a região metropolitana – determinou uma maneira de absorver a produção excedente e, desse modo, resolver o problema da absorção dos excedentes de capital. Esse processo, quando implementado em escala nacional, como o foi pelos principais centros metropolitanos dos Estados Unidos (outra transformação de escala), desempenhou um papel crucial na estabilização do capitalismo global depois da Segunda Guerra Mundial (foi esse o período em que os Estados Unidos puderam impulsionar toda a economia do mundo não comunista mediante o acúmulo de déficits comerciais[165].

Harvey compara a Paris da metade do século XIX com a Nova York da década de 1940. Ambas as cidades, cada uma a sua maneira, mas com diversos pontos de convergência, garantiram o espaço urbano como um verdadeiro ambiente de reprodução do capital, a partir dos excedentes de mão de obra e do próprio capital. O modo de vida pautado no consumo foi o norte para a absorção desse excedente[166]. No pós-guerra, a reprodução do capital nos EUA ocorreu por meio da suburbanização e da militarização.

Assim como ocorrera em Paris, com a Comuna, os centros urbanos norte-americanos também sofreram pressões dos grupos excluídos, especialmente dos afro-americanos, gerando uma grande crise urbana (década de 1960) e a consequente potencialização dos subúrbios. A

---

[164] De acordo com o jornalista Sérgio Dávila, "Robert Moses foi provavelmente o norte-americano mais poderoso de sua época que nunca ocupou um cargo público. Um dos mais polêmicos também. Durante os 30 anos em que exerceu sua arquitetura e urbanismo na cidade mais poderosa do país mais poderoso, mudou sozinho a face de Nova York – para o bem e para o mal. Não fosse por ele, não haveria o Lincoln Center, o Shea Stadium, e a sede mundial da ONU (Organização das Nações Unidas) seria em San Francisco, não em Nova York. […] Seja como for, se Nova York tem a aparência que tem hoje, Moses é um dos grandes responsáveis. Desde sua morte, em 1981, aos 92 anos, o urbanista tem sido comparado em influência ao barão Haussmann, que remodelou Paris no século 19, e ao papa Sixtus 5º, que repensou Roma 300 anos antes" (DÁVILA, Sérgio. Moram Mundo: o homem que retalhou NY. *Folha Online*, São Paulo, 30 mar. 2007. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2007/morar2/rf3003200701.shtml. Acesso em: 20 ago. 2021).

[165] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 37.

[166] Segundo Harvey: "Como no Paris do Segundo Império, implicou uma transformação radical do modo de vida em que novos produtos – de *tract housing* (desenvolvimento de conjuntos residenciais de baixo custo compostos de casas pré-fabricadas, comuns nos subúrbios norte-americanos) nos subúrbios às geladeiras e aparelhos de ar-condicionado, e também dois carros na garagem e um enorme consumo de gasolina – desempenharam um importante papel na absorção do excedente". (Ibid., p. 38.)

oposição à vida nessas regiões afastadas do centro foi determinante para os movimentos de luta pelos direitos civis de 1968 nos Estados Unidos.

A ascensão de Moses, assim como a de Haussmann, não durou mais do que uma década, e a crise financeira que se gerou naquele período fez com que as soluções urbanas dos Estados Unidos também fossem criticadas e postas como inadequadas. A crise financeira de 1968 (causada pelo colapso dos acordos globais de Bretton Woods), junto com a explosão da bolha imobiliária global de 1973, "seguida pela bancarrota fiscal de Nova York em 1975"[167], demonstraram o quanto o crescimento econômico, a partir da apropriação irracional do espaço urbano, estava associado a uma lógica especulativa e frágil que desconsiderava o valor de uso em favor da mercantilização da terra urbana e da própria cidade.

1.3.3 A industrialização brasileira e seu reflexo no processo de urbanização: a formação do mercado imobiliário

A partir do exemplo do Rio de Janeiro, em que a industrialização foi determinante para o processo de modelagem da cidade, percebe-se que a urbanização no Brasil se intensificou na segunda metade do século XX, com um aumento significativo da população urbana, ou melhor, com a cidade superando, e muito, o campo em número de habitantes[168].

O momento de verdadeiro impulso da urbanização brasileira (final do século XIX e início do século XX) teve como causa alguns fatores históricos importantes, entre eles: (i) abolição da escravidão; (ii) instauração da república; (iii) pequena estruturação da indústria, pautada no café e nas necessidades do mercado interno; e (iv) formação de um sistema jurídico de proteção da propriedade.

Justamente no início do século XX (precisamente em 1905 e 1906), com a citada "Reforma Passos", percebe-se a criação das bases da expansão urbana carioca[169], com reflexos significativos do modelo fundiário consolidado pelo sistema de sesmarias e, posteriormente,

---

[167] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 39.

[168] Segundo Ermínia Maricato, "em 1940, a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela é de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes e em 2000 ela é de aproximadamente 138 milhões". (MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 16.)

[169] AZEVEDO, André Nunes de. *A grande reforma urbana do Rio de Janeiro*: Pereira Passos, Rodrigues Alves e as ideias de civilização e progresso. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2016. p. 55.

pela Lei de Terras. Ermínia Maricato afirma que foi nesse período que se "lançaram as bases de um urbanismo moderno à moda da periferia"[170]. Foram realizadas obras de saneamento básico, com objetivo de conter epidemias, bem como o embelezamento da cidade, com moldes bem definidos. Além disso, implementaram-se as bases, legais e políticas, para a formação de um mercado imobiliário capitalista, seguindo a situação jurídica proprietária como orientação.

Até 1930, quando teve início a Era Vargas, a economia tinha suas bases no setor agrário exportador, pautado nas grandes propriedades de terra da área rural. Com a Revolução de 1930, teve início o processo de industrialização do país, a partir do investimento em infraestrutura, com amplo objetivo de substituir as importações. Nesse momento, a hegemonia política deixou o campo e migrou para a indústria, localizada na cidade, mas sem um rompimento estrutural[171]. Ermínia Maricato identifica esse quadro como uma ambiguidade, no seguinte trecho:

> A burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verificasse uma ruptura com os interesses hegemônicos estabelecidos. Essa ambiguidade entre ruptura e continuidade, verificada em todos os principais momentos de mudança na sociedade brasileira, marcará o processo de urbanização com as raízes da sociedade colonial, embora ele ocorra em pleno século XX, quando formalmente o Brasil é uma república independente[172].

A ruptura com o setor rural não foi estrutural, levando a uma questão curiosa: em pleno século XX, o processo de urbanização era conduzido por uma sociedade que ainda convivia com um sistema colonial enraizado. A estrutura era fundada nas grandes propriedades rurais, decorrentes do processo de distribuição da terra consolidado nos séculos anteriores.

A questão fundiária que se quer abordar neste subcapítulo está necessariamente ligada a esse momento histórico e ao próprio processo de urbanização. Aliás, deve-se observar que os conflitos envolvendo a terra simplesmente migraram do ambiente rural para o urbano, reproduzindo a concentração fundiária estabelecida no campo e protegida pela cerca jurídica que transitou em território brasileiro de 1530 a 1916. Dessa forma, antes mesmo do início de um processo significativo de urbanização, a propriedade privada já havia sido consagrada, precisamente em 1850, com a Lei de Terras, confirmando o poder político dos grandes

---

[170] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 17.

[171] MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil*: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1983. p. 152.

[172] MARICATO, op. cit., p. 17-18.

proprietários, que teve ligação direta com a chegada do trabalho livre e a consequente formação de um mercado consumidor.

Embora esses dois fatores (propriedade privada que consagrou o poder político nas mãos dos grandes latifundiários e abolição da escravatura) tenham ocorrido antes do início da urbanização, eles a influenciaram de forma substantiva. Mesmo assim, é apenas com a primeira fase do processo de industrialização – que objetiva a formação de um mercado interno por meio da substituição das importações e dura de 1930 até o final da Segunda Guerra – que a urbanização ganha corpo.

Esse processo entra em uma nova etapa em 1950, com o desenvolvimento de bens duráveis e bens de produção. Nesse período, observa-se um crescente controle da indústria brasileira pelo capital internacional, fazendo com que o centro de decisão seja cada vez mais externo e se distancie das necessidades internas do país[173].

Tem início, a partir da mesma década, a ênfase na produção de bens de consumo, especialmente o automóvel, com o Brasil ingressando, mesmo que com papel subalterno, na divisão internacional do trabalho. Sobre esse momento, Ermínia Maricato afirma que:

> foi com o Banco Nacional de Habitação (BNH) integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criados pelo regime militar a partir de 1964, que as cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, ocasionou a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos. A introdução do apartamento como principal forma de moradia da classe média teve início na década de 1940, em Copacabana, no Rio de Janeiro. Mas foi com a implementação do SFH, em 1964, que o mercado de promoção imobiliária privada, baseado no edifício de apartamentos, se consolidou por meio de uma explosão imobiliária[174].

O financiamento imobiliário e a democratização do acesso à terra não seguiram juntos. A nova dinâmica de produção de moradia (financiamento e apartamento) continuou potencializando os assentamentos informais. O acesso das classes médias e altas a esse novo modo de moradia foi a diretriz dessa dinâmica. De acordo com Ermínia Maricato "a atividade

---

[173] Segundo a autora: "A dependência se aprofunda em relação à fase anterior, e se amplia a inserção subalterna do país na divisão internacional do trabalho". (MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 18-19.)

[174] Ibid., p. 20. O BNH e o SFH foram criados pela Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964. Consta em sua ementa: "Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interêsse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências". O BNH realizou suas atividades entre o período de 1964 a 1986. Em 1986, foi extinto e sua herança, transferida para a Caixa Econômica Federal (CEF).

produtiva imobiliária nas cidades brasileiras não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo"[175].

Nesse período, a produção de moradia popular desenvolvida pelo poder público se restringiu à construção de conjuntos habitacionais em áreas distantes da região central, deixando os vazios urbanos submissos à especulação imobiliária. Essa condução da classe trabalhadora para as zonas periféricas da cidade teve como exemplo a experiência carioca, retratada no subcapítulo anterior.

Na década de 1970, a relação do PIB com as atividades ligadas à construção civil era direta. O crescimento econômico causado por esse setor fez com que surgisse uma nova classe média urbana, mas sempre alijando do processo a classe econômica mais baixa, o que potencializava o déficit no acesso à moradia e a outros direitos sociais.

As décadas de 1980 e 1990, por sua vez, foram marcadas pela desaceleração e crise econômica, com o crescimento demográfico superando o avanço do PIB. Nesse período, passa-se a conviver com a realidade de que a "concentração da pobreza é urbana"[176], lógica que potencializou a formação de assentamentos urbanos informais.

Ermínia Maricato identifica, nessas décadas, a denominada "tragédia urbana brasileira – enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, reincidência de epidemias, violência, entre outros [problemas]"[177]. Esse contexto é uma consequência da própria formação do espaço urbano brasileiro, desde a privatização da terra, com a Lei nº 601, de 1850, até a manutenção dessa estrutura nas legislações posteriores.

De acordo com o Censo do IBGE do ano 2000, entre 1991 e 2000 o número de favelas aumentou 22% em todo o Brasil, atingindo um total de 3.905 núcleos. O crescimento das ocupações informais demonstra que as áreas legalizadas da cidade são espaços destinados a uma minoria. O acesso ao mercado residencial privado é tão difícil quanto era o acesso à terra rural no período colonial brasileiro. Isso faz com que a maioria da população esteja alijada desse processo de produção formal da cidade.

---

[175] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 21.

[176] Ibid., p. 21.

[177] Ibid., p. 22.

Desde o início da apropriação da terra no Brasil, especialmente a partir da instauração da Lei nº 601/1850, o "proprietário privado se tornou poder político, econômico e social"[178], como declara Ermínia Maricato. Estamos diante de uma complexa e controversa constatação: grande parte da população brasileira que vive nas cidades, especificamente aqueles que ganham baixos salários ou que estão no ambiente do emprego informal, não tem acesso a imóveis urbanos "legalizados". Analisando esse contexto, Ermínia Maricato afirma que:

> Há uma correlação entre lei (urbanística) e mercado imobiliário capitalista. O financiamento se aplica somente aos imóveis legais. A dificuldade de financiamento de imóveis populares, em todo o Brasil (caso da carta de Crédito da Caixa Econômica Federal, em meados dos anos 90), se deve à ilegalidade generalizada desses imóveis cuja documentação não corresponde às exigências do banco. Há, portanto, uma correlação entre financiamento e imóvel legal que termina por excluir grandes partes da população do acesso a empréstimos destinados à aquisição ou construção de moradia[179].

O acesso ao crédito tem, portanto, como pressuposto a legalização do imóvel, a partir da lógica da situação jurídica proprietária. Isso faz com que uma parcela considerável da população, que ocupa as áreas informais da cidade, esteja completamente excluída do mercado imobiliário formal.

Sabe-se que a escolha dos investimentos públicos nas áreas urbanas sofre influência direta do mercado, que os direciona, assim como a própria fiscalização pública, para o âmbito na "cidade legal" [180]. O mercado praticamente escolhe as áreas sobre as quais os investimentos devem recair, gerando uma valorização da terra urbana. É sobre esses espaços, dotados de uma legalidade formal, que tiveram atenção do poder público, que o financiamento habitacional é aplicado, favorecendo a produção de moradia para as classes média e alta.

Com o objetivo de ratificar essa relação, segue uma importante análise acerca da atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH), realizada por Ermínia Maricato:

---

[178] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 41.

[179] Ibid., p. 42-43.

[180] De acordo com Maricato: "Por outro lado, o controle urbanístico (a fiscalização sobre o uso e a ocupação do solo), de competência municipal, se dá somente na cidade legal. Para os assentamentos precários ilegais, em áreas que não interessam ao mercado imobiliário, a fiscalização é precária. Nem mesmo em áreas de proteção ambiental, sobre as quais incidem leis federais, estaduais e municipais, a fiscalização e a aplicação da lei se dão com maior rigor do que nas áreas valorizadas pelo mercado (o que não significa que aqui se verifica o máximo rigor). Existe também, portanto, uma correlação entre mercado e gestão pública urbana. Mas essa relação vai mais longe. O mercado imobiliário controla os investimentos públicos urbanos, que são o fator mais importante de valorização imobiliária. Isso justifica e explica a sofisticação dos *lobbies* existentes sobre a orientação dos investimentos públicos no processo de urbanização". (Ibid., p. 43.)

> Numa análise que fizemos sobre o extinto Banco Nacional de Habitação (1964/1983) ficou evidenciada uma repartição do bolo dos recursos públicos (melhor seria chamá-los de semipúblicos, já que em sua maior parte eram oriundos do FGTS) entre as empresas de construção pesada (obras de saneamento, urbanização) e empresas de edificações (construção de conjuntos habitacionais). Os promotores imobiliários provados estavam satisfeitos em interferir sistematicamente na regulação dos recursos do SBPE (poupança privada) e na regulação da terra urbana. Completando esse quadro de interesses os governantes distribuíam unidades habitacionais como parte da relação de troca ou favor[181].

O SFH produziu, no período de 1964 a 1986, 2,4 milhões de unidades[182]. Esse mercado imobiliário deixa de fora mais da metade da população urbana do Brasil. A realidade que se deflagra é que, para os que estão excluídos do mercado formal, a moradia se dá no âmbito das ocupações e da formação de assentamentos informais. Em 1988, portanto, na tentativa de atender a essa demanda pelo acesso à habitação, a nova Constituição (CRFB/88) estabeleceu os parâmetros para uma ampliação significativa na proteção e promoção da posse.

A valorização da situação jurídica possessória, presente na CRFB/88, especialmente no capítulo de política pública urbana, é uma tentativa de atender, via instrumentos de regularização fundiária, à demanda dos citadinos ocupantes de assentamentos informais. Esse é o norte da política urbana disciplinada na Carta de 1988, que, como será exposto no presente trabalho, buscou estabelecer um equilíbrio de forças no ambiente urbano, entre a situação jurídica proprietária e a possessória.

---

[181] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 44-45.

[182] CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. SBPE: financiamento habitacional. In: *Banco de dados*. Belo Horizonte: CBCI, 2021. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/financiamento-habitacional/sbpe>. Acesso em: 5 ago. 2021.

2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO VALORIZADOR DA POSSE COMO FORMA DE GARANTIR A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA

2.1 O impacto da regularização fundiária no território: urbanização livre e urbanização democrática na visão de David Harvey e a prevalência da situação jurídica possessória frente à situação proprietária

2.1.1 A relação entre industrialização, urbanização e o desenvolvimento do capitalismo: o valor de uso e o valor de troca no fluxo do capital para o ambiente urbano

> A imagem do inferno urbano que se prepara não é menos fascinante, e as pessoas se precipitam em direção às ruínas das cidades antigas a fim de consumi-las turisticamente, acreditando assim curar a saudade que sentem.
>
> *Henri Lefebvre*

O presente capítulo pretende demonstrar que a cidade é um centro de escoamento de capital e que a forma como a população é fixada no solo urbano segue essa lógica. A própria produção normativa vai contribuir para consolidar essa sistemática. O processo de industrialização, especialmente da forma como ocorreu no Brasil, e sua vinculação com a urbanização, moldaram a cidade para ser um centro de valor de troca. A formação do espaço urbano favoreceu a especulação imobiliária, com a produção de ambientes segregados. Por isso, construir um sistema de regularização fundiária valorizador da posse é uma tentativa de romper com essa dinâmica.

Com a invasão da cidade pelo capital, em suas mais diversas formas, ter um modelo de regularização fundiária pautado na situação jurídica proprietária é um modo de perpetuar e consolidar a apropriação do espaço urbano por essa lógica capitalista. Com as barreiras criadas no acesso à terra urbana, conforme exposto no primeiro capítulo, resta ao cidadão de menor potencial econômico a apropriação do espaço por meio de ocupações. A legislação posterior à CRFB/88, que estabelece um sistema de regularização fundiária pautado na situação possessória, permite a esses ocupantes acessarem as áreas mais próximas dos locais de infraestrutura.

Quando a proteção da posse é preterida em favor da propriedade, os ocupantes informais podem ser deslocados de forma mais simples de onde estão assentados, potencializando a fluidez no território e contribuindo para um espaço urbano segregado, como será demonstrado no presente capítulo. Essa lógica é impulsionada pela Lei nº 13.465/2017, que altera de modo significativo o sistema de regularização fundiária urbana, estabelecendo a propriedade como norte.

Como o capital "invade" a cidade? O que significa essa afirmação? Para que seja possível concluir que a urbanização foi pautada para atender ao escoamento do capital proveniente do campo, especialmente no período pós-industrialização, é imprescindível a avaliação e constatação empírica de como esses fenômenos estão associados.

Para o início da reflexão, devemos retornar à Paris da década de 1970, ambiente de reflexão de Henri Lefebvre, e todas as transformações que aquela cidade vinha sofrendo, sobretudo em razão da chamada "invasão do capital". Nesse contexto, David Harvey afirma que:

> contra o pano de fundo da invasão de Paris pelo capital empresarial norte-americano, [estava] a guerra do Vietnã (outrora um assunto de grande interesse dos franceses, mas que fora então assumido pelos Estados Unidos), um vigoroso crescimento da construção de estradas de rodagem e arranha-céus e a chegada de um consumismo irracional às ruas e lojas da cidade[183].

No trecho citado, o autor faz menção a formas comuns de fluxo de capital no ambiente urbano, como mercado imobiliário, comércio com grande incentivo ao consumismo e obras de infraestrutura. Essa apropriação do território, por parte do capital, vai definir as características da vida urbana. O conteúdo da cidade pode ser pensado e implementado das mais diversas maneiras, como uma verdadeira folha em branco, que será reivindicada por inúmeros grupos, como incorporadores, empreiteiras, financistas, comerciantes; ou moradores de rua, trabalhadores informais, estudantes, imigrantes, entre outros. A luta para atribuir um significado à cidade é travada nos mais diversos espaços, constituídos ou constituintes, e a lógica para torná-la um centro de reprodução do capital tem prevalecido[184].

---

[183] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 10-11.

[184] De acordo com Harvey: "o direito à cidade é um significado vazio. Tudo vai depender de quem lhe vai conferir significado. Os financistas e empreiteiros podem reivindicá-lo, e têm todo o direito de fazê-lo. Mas os sem-teto e *sans papiers* também o podem […]. A própria definição de 'direito' é objeto de uma luta, e essa luta deve ser concomitante com a luta por materializá-lo". O autor destaca, ainda, que a expressão francesa "sans papiers" refere-se a estrangeiros sem documentos, ou seja, imigrantes ilegais. (Ibid., p. 20.)

A "cidade" é de quem? Para quem? Qual sua finalidade? A quais interesses deve atender? Diante das inúmeras respostas possíveis a esses questionamentos, e independentemente de qual optarmos por seguir, o fato é que todas estão em disputa. Historicamente, a partir da análise que se pretende realizar na presente pesquisa, percebe-se que o espaço urbano foi apropriado para atender a uma determinada demanda: o escoamento de capital proveniente da industrialização. A partir disso, Lefebvre persegue um entendimento da cidade através desse processo de surgimento e atuação das indústrias[185], afirmando, inclusive, a existência de uma simbiose entre industrialização e urbanização.

Como já exposto no capítulo anterior, a questão urbana deve ser analisada a partir do percurso da industrialização, que, necessariamente, é o ponto de partida de todas as transformações sociais recentes[186]. A sociedade urbana, como a conhecemos hoje, é uma consequência direta desse fenômeno, mesmo que a própria cidade seja uma manifestação social preexistente a ela. Com isso, é possível partir da afirmação de que cidade e indústria caminham juntas e na mesma direção.

Antes da industrialização, já existia a cidade nos modelos oriental, arcaico (grega ou romana) e medieval (inserida em relações feudais, mas em luta contra o próprio feudalismo). Esse modelo medieval representava uma cidade comercial, artesanal e bancária, em que já havia uma concessão incipiente de crédito, integrando os mercadores, que antes eram nômades e estavam relegados para fora dela. Dessa forma, quando tem início o processo de industrialização, com o surgimento do capitalismo concorrencial – modelo que tem como pilar a produção e a circulação dos excedentes gerados por ela – e de uma burguesia industrial, a cidade já tem uma poderosa realidade social, política e econômica.

Por sua vez, quando esse processo se consolida, a cidade é um centro comercial robusto, em cuja economia a produção de riqueza se dá por meio da troca de mercadorias provenientes da agricultura e mantida por mercadores ambulantes. O capital imobiliário se torna cada vez mais móvel, e o processo de financeirização é alavancado através da estabilização de um verdadeiro capitalismo urbano. Sobre o tema, afirma Lefebvre:

> Ao mesmo tempo, o capitalismo comercial e bancário já tornou móvel a riqueza e já constituiu circuitos de trocas, redes que permitem as transferências de dinheiro. Quando a industrialização vai começar, com a preeminência da burguesia específica (os "empresários"), a riqueza já deixou de ser principalmente imobiliária. A produção agrícola não é mais predominante, nem a propriedade da terra. As terras escapam aos

[185] LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade.* 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016.

[186] Ibid., p. 11.

> feudais e passam para as mãos dos capitalistas urbanos enriquecidos pelo comércio, pelo banco, pela usura[187].

O processo de urbanização certamente não foi impulsionado ao acaso. Ele aconteceu de forma consciente e seletiva, já que foi levado a cabo desde a industrialização, por forças sociais específicas. No período pós-industrial, esse processo concentrou riquezas no ambiente urbano e fomentou um consumismo exagerado, transformando bens essenciais para a vida humana, como a própria terra, em simples mercadoria, e privilegiando, dessa forma, o valor de troca sobre o valor de uso. A segregação do espaço urbano é, portanto, a realidade desse modo de se conduzir a urbanização, potencializando a divisão socioespacial, em que a situação de informalidade de algumas ocupações aumenta e facilita o deslocamento de seus moradores[188].

Com a consolidação dessa dinâmica nas cidades, os holofotes passam a jogar luzes para o embate entre "valor de uso" e "valor de troca", e para o papel da cidade como centro de produção de ambos, ou de apenas um deles[189]. A industrialização faz com que os centros urbanos se tornem a arena desse conflito. Além disso, ela impõe uma alteração na própria dinâmica da cidade, que deixa de ser o berço de um tipo de capitalismo comercial e bancário, com produção artesanal – conforme o modelo urbano medieval, de que se falou há pouco –, e passa a estruturar uma produção industrial, com um capitalismo concorrencial. Tal fato se consolida mesmo com as grandes indústrias sendo constituídas fora das cidades, que são utilizadas apenas para escoar seus produtos, potencializando a troca, frente ao uso. Assim, a formação da indústria passa a se confundir com a própria formação da cidade.

Henri Lefebvre identifica o contexto que se forma chamando-o de duplo processo (industrialização e urbanização), com essas duas frentes que caminham juntas, mas em

---

[187] De acordo com Lefebvre: "O núcleo urbano torna-se, assim, produto e consumo de uma alta qualidade para estrangeiros, turistas, pessoas oriundas da periferia, suburbanos. Sobrevive graças a esse duplo papel: lugar de consumo e consumo do lugar. Assim, os antigos centros entram de modo mais completo na troca e no valor de troca, não sem continuar a ser valor de uso em razão dos espaços oferecidos para atividades específicas. Tornam-se centros de consumo […]. Mas hoje o valor de troca prevalece a tal ponto sobre o uso e o valor de uso que quase suprime este último" (p. 20). (LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade.* 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 12-13.)

[188] De acordo com Harvey: "Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental. Desde que passaram a existir, as cidades surgiram da concentração geográfica e social de um excedente de produção". (HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 30.)

[189] Lefebvre analisa essa dicotomia da seguinte forma: "a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso". (LEFEBVRE, op. cit., p. 14.)

constante conflito. De acordo com o autor: “existe, historicamente, um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial […]. Esse processo dialético, longe de estar elucidado, está também longe de ter terminado”[190]. Nessa linha, em razão do fluxo de capital (valor de troca), a industrialização pode ser responsável por produzir cidades, extingui-las, e até mesmo esvaziar algumas que antes eram superpopulosas.

Confirmando a ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e o processo de urbanização, com influência direta na formação socioespacial das cidades, Harvey afirma que:

> A urbanização sempre foi, portanto, algum tipo de fenômeno de classe, uma vez que os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle sobre o uso desse lucro acumulado costuma permanecer nas mãos de poucos (como uma oligarquia religiosa ou um poeta guerreiro com ambições imperiais). Essa situação geral persiste sobre o capitalismo, sem dúvida, mas nesse caso, há uma dinâmica bem diferente em atuação. O capitalismo fundamenta-se, como diz Marx, na eterna busca de mais-valia (lucro). Contudo, para produzir mais-valia, os capitalistas têm de produzir excedentes de produção. Isso significa que o capitalismo está eternamente produzindo os excedentes de produção exigidos pela urbanização. A relação inversa também se aplica. O capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção que nunca deixa de produzir. Dessa maneira, surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. Não surpreende, portanto, que as curvas logísticas do aumento da produção capitalista sejam, com o tempo, muito semelhantes às curvas logísticas da urbanização da população mundial[191].

A formação do capitalismo concorrencial, após o processo de industrialização, criou um ambiente em que as riquezas produzidas deveriam ser consumidas, já que tudo foi transformado em mercadoria. O espaço urbano foi capaz de concentrar o destino de tais mercadorias, sendo, portanto, apreendido por um interesse específico. Materializava-se, assim, um tipo determinado de “direito à cidade”, um verdadeiro “capital globalizante e urbanizador”[192].

Após a Revolução Industrial, o modelo capitalista que se estabeleceu foi o concorrencial, que como já se explicou, é baseado no aproveitamento dos excedentes da produção industrial. Nessa lógica, a cidade é o ambiente perfeito para o escoamento desse excedente, criando, portanto, essa relação simbiótica entre modo de produção capitalista e urbanização. Tudo isso é potencializado com a evolução tecnológica, que permite que o capitalista ignore as distâncias geográficas e obtenha maior capacidade de produção, a partir do

---

[190] LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade.* 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 16.

[191] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 30.

[192] Ibid., p. 20.

barateamento da mão de obra, da ampliação do mercado consumidor e do consequente ganho de mercado.

É nesse contexto bipartido (industrialização *versus* urbanização) que surge o ponto central de análise proposta neste trabalho: a especulação com a terra urbana. Analisando tal dinâmica, especialmente acerca da urbanização, Lefebvre afirma, a partir da realidade francesa, que:

> Tanto mais que a economia desse país depende estreitamente deste circuito: especulação com a terra, "criação" de capitais por esse caminho, investimento destes capitais na construção e assim por diante. Circuito frágil que pode se romper a todo instante, que define um tipo de urbanização sem industrialização ou com uma fraca industrialização, mas com uma rápida extensão da aglomeração, especulação com os terrenos e imóveis, prosperidade ficticiamente mantida pelo circuito[193].

A industrialização e a utilização da cidade como forma de consolidação do valor de troca fazem com que os centros rurais praticamente deixem de existir no formato pré-industrial. A cidade passa a ser o local de migração dos antigos camponeses, para onde vão buscar trabalho e o mínimo para a subsistência. A formação de um ambiente urbano segregado faz parte desse processo, que é pautado na divisão socioespacial do trabalho[194].

As relações dialéticas que surgem a partir da dinâmica social que se instaura (urbanização e industrialização, valor de uso e valor de troca) sofrem algum tipo de controle ou caminham livremente, seguindo a construção social como um processo independente em si mesmo? Tais embates criam o que Lefebvre chama de "crise da cidade", em suas formas teórica e prática[195].

Esse processo não é natural, pelo contrário, ele decorre de uma intervenção realizada pelo próprio Estado ou pelos atores do capital. Uma das formas mais comuns de escoar os excedentes de capital na cidade é por meio de obras de infraestrutura ou de construção de moradias, ou seja, transferindo-o para o mercado imobiliário e garantindo sua reprodução no

---

[193] LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade.* 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 17.

[194] De acordo com Lefebvre: "Os subúrbios, sem dúvida, foram criados sob a pressão das circunstâncias, a fim de responder ao impulso cego (ainda que motivado e orientado) da industrialização, responder à chegada maciça dos camponeses levados para os centros urbanos pelo 'êxodo rural'. Nem por isso o processo deixou de ser orientado por uma estratégia". (Ibid., p. 24.)

[195] Ainda: "Na teoria, o conceito de cidade (da realidade urbana) compõe-se de fatos, de representações e de imagens emprestadas à cidade antiga (pré-industrial, pré-capitalista) mas em curso de transformação e de nova elaboração. Na prática, o núcleo urbano (parte essencial da imagem e do conceito de cidade) está rachando, e, no entanto, consegue se manter; transbordando, frequentemente deteriorado, às vezes apodrecendo, o núcleo urbano não desaparece". (Ibid., p. 21.)

próprio ambiente urbano. A título de exemplo, é possível observar essa dinâmica na própria formação da cidade do Rio de Janeiro, como exposto no capítulo anterior, em que a produção do espaço foi determinada, basicamente, por orientação do capital internacional e daquele vindo do campo.

A referida dinâmica também está presente, como já demonstrado, no processo de urbanização parisiense, pautado nas ideias do barão Haussmann. A Paris "haussmanniana", no período das intervenções urbanísticas, era uma cidade que já especulava com a terra, garantindo que apenas as pessoas mais abastadas e as grandes empresas tivessem acesso a suas regiões centrais. Essa dinâmica tem como consequência a formação de uma "suburbanização", causando uma verdadeira descentralização da capital francesa, que se repete em outros modelos urbanos semelhantes[196].

Deve-se ter em mente que uma cidade é modificada a partir de seus processos produtivos. Isso significa dizer que a forma como a urbanização se dará nela dependerá do fato de tratar-se de uma cidade arcaica, feudal, cidade oriental ou até mesmo de uma cidade capitalista, comercial e industrial, cuja formação tenha acompanhado a própria ascensão do capitalismo[197].

A partir dessa dinâmica, Henri Lefebvre sugere uma definição para cidade – já indicando sua insuficiência e sem excluir outras –, como sendo a "projeção da sociedade sobre um local". Como continua o próprio autor:

> além do mais, teria de ser evidenciado o papel histórico da cidade: aceleração dos processos (a troca e o mercado, a acumulação dos conhecimentos e dos capitais, a concentração desses capitais) e local das revoluções. Atualmente, tornando-se centro de decisão, a cidade moderna intensifica, organizando-a, a exploração de toda a sociedade (não apenas da classe operária como também de outras classes sociais não dominantes). Isto é dizer que ela não é um lugar passivo da produção ou da concentração dos capitais, mas sim que o urbano intervém como tal na produção (nos meios de produção)[198].

---

[196] De acordo com Lefebvre: "A consciência social vai deixar pouco a pouco de se referir à produção para se centralizar em torno da cotidianidade, do consumo. Com a 'suburbanização' principia um processo que descentraliza a cidade. Afastado da cidade, o proletário acabará de perder o sentido da obra. Afastado dos locais de produção, disponíveis para empresas esparsas a partir de um setor de *habitat*, o proletariado deixará de esfumar em sua consciência a capacidade criadora. A consciência urbana vai se dissipar". (LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 24-25.)

[197] Ibid., p. 59.

[198] Ibid., p. 63.

Levando em conta a participação direta da própria cidade não apenas na formação do território, mas na da própria sociedade, torna-se imprescindível, além de uma abordagem a partir de sua forma, também uma a partir de sua função. De acordo com a percepção de Lefebvre, é possível observar:

> as funções da cidade em relação ao território (campo, agricultura, aldeias e vilarejos, cidades menores e subordinadas em uma rede), e finalmente as funções da cidade – de cada cidade – no conjunto social (divisão técnica e social do trabalho entre as cidades, redes diversas de relações, hierarquias administrativas e políticas)[199].

Essa ressignificação da cidade e do próprio "direito à cidade" é simbolizada por Lefebvre na busca por uma centralidade. Nessa linha, David Harvey afirma que a "centralidade tradicional da cidade foi destruída"[200], sendo sua restauração um dos objetivos dos diversos grupos urbanos que lutam pelo direito a ela.

De acordo com as reflexões realizadas no capítulo anterior e essa análise inicial do ideário de Lefebvre e Harvey, é possível estabelecer alguns pressupostos acerca dessa perda de centralidade no ambiente urbano. Pode-se afirmar que a formação da cidade – destacando que o foco do presente estudo recai sobre a realidade brasileira –, atendeu ao objetivo de escoamento dos excedentes do capital rural, garantindo sua reprodução. Essa dinâmica pode ocorrer sob as mais diversas formas, criando mercadorias novas para serem consumidas nessa cidade que surge, como exemplificou Lefebvre, ou tratando a própria terra urbana como mercadoria – esta última integra o objeto da presente pesquisa.

O tratamento de mercadoria dado à própria terra urbana é, portanto, uma das formas de reprodução do capital nas cidades. A produção normativa brasileira do século XIX e início do XX estabeleceram os parâmetros dessa mercantilização, especialmente com a absolutização do direito de propriedade, após uma farta distribuição de terras. Com isso, as cidades brasileiras já nascem com seu território estratificado, dividido, recortado. Apenas os proprietários da terra urbana participam da criação da cidade, fazendo com que os "não proprietários" vivam em

---

[199] LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 65.

[200] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 23 e 28. De acordo com o autor: "O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com os nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e às nossas cidades, como pretendo argumentar, é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados. Qual seria, então, a melhor maneira de exercê-lo?".

subúrbios, o que leva à formação de uma verdadeira periferia desurbanizada, mas dependente da cidade, como no caso do Rio de Janeiro, com a dicotomia centro-subúrbio.

Após a Segunda Guerra Mundial, Lefebvre descreve a crise de moradia que ocorreu na França, em que o Estado foi "chamado" a ser um produtor do espaço urbano, que até então estaria nas mãos do mercado. Retratando o momento e a dificuldade do reconhecimento da moradia como serviço público, Lefebvre afirma:

> Seria possível dizer que a função pública se encarregava daquilo que outrora entrava em uma economia de mercado. Sem dúvida. Mas nem por isso a habitação se torna um serviço público. Por assim dizer, o direito à moradia aflora na consciência social. Ele se faz reconhecer de fato na indignação provocada pelos casos dramáticos, no descontentamento engendrado pela crise. Entretanto, não é reconhecido formal e praticamente, a não ser como um apêndice dos "direitos do homem". A construção a cargo do Estado não transforma as orientações e concepções adotadas pela economia de mercado. Como Engels previra, a questão da moradia, ainda que agravada, politicamente apenas desempenha um papel menor. Os grupos e partidos de esquerda contentam-se com reclamar "mais casas". Por outro lado, não é um pensamento urbanístico que dirige as iniciativas dos organismos públicos e semipúblicos, é simplesmente o projeto de fornecer moradias o mais rápido possível pelo menor custo possível. Os novos conjuntos serão marcados por uma característica funcional e abstrata: o conceito do *habitat* levado à sua forma pura pela burocracia estatal[201].

Na descrição de Lefebvre, a produção de moradia por parte do Estado não teve o condão de planejar uma integração entre os diversos setores da cidade; ao contrário, ela tão somente manteve a segregação instituída. A construção civil em Paris seguia a lógica da especulação dos terrenos e dos próprios apartamentos construídos. A produção de moradia, inevitavelmente, era fonte geradora de riqueza mobiliária (dinheiro).

A mercantilização do espaço urbano é a estratégia desse modelo de urbanização que torna o citadino um consumidor do próprio espaço. A exaltação da cidade como valor de troca faz com que os próprios lugares, e não apenas a terra urbana, sejam objeto do consumo. Esse urbanismo especulativo privilegia o escoamento e a produção de riqueza, em face da participação na própria vida da cidade. Com isso, o mercado imobiliário posiciona os excedentes de capital nas novas construções. Trata-se de um processo urbano que se tornou global, beneficiando a expansão de tal mercado tanto na produção de moradia (nos subúrbios e centros), quanto nas obras de infraestrutura. O sistema financeiro, sobretudo o mercado de concessão de crédito habitacional, tem forte participação na construção desse mercado imobiliário como grande vetor da reprodução do capital.

---

[201] LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 26.

É na Europa do século XIX que o duplo processo industrialização-urbanização chega a seu momento crítico, quando a importância da produção agrícola recua diante da importância da produção artesanal e industrial, do mercado, do valor de troca, do capitalismo nascente. É também quando ocorre a transição de um pensamento urbanístico que está em um nível de ecologia, moradia, vizinhança, olhar apurado para o imóvel e domínio do arquiteto, para um nível geral, em que se aprecia a escala de disposição do território, da produção industrial planificada, da urbanização global[202].

A segregação socioespacial que pautou a formação das cidades não é espontânea, mas sim, planejada de modo estratégico. Lefebvre entende que ela é uma tendência em todos os países, afirmando que o caso-limite, o último resultado disso são os guetos[203], que pode ser de vários tipos. Por exemplo, há os guetos formados por questões econômicas, sociais, intelectuais, culturais há e, especialmente aqueles formados por pessoas que foram alijadas do acesso à terra urbana, em seu viés formal.

Assim, levando em conta os pressupostos estabelecidos até o momento, a cerca jurídica da terra, erguida no decorrer da formação territorial brasileira, contribuiu para a construção de uma cidade recortada, na perspectiva socioespacial, com a criação de um grupo social (uma nova forma de gueto), que comumente é identificado pelas legislações como "assentamentos informais urbanos" ou "núcleos informais urbanos". De qualquer forma, independentemente da nomenclatura, esse grupo é caracterizado por pessoas que foram excluídas do processo de formação da cidade, especialmente no que tange ao acesso formal à terra urbana.

Conforme se tem falado, a cidade como sítio do valor de troca faz com que o acesso à área urbana seja dificultado, criando-se uma verdadeira barreira, que faz com que as ocupações

---

[202] A partir desse momento crítico de transição, Lefebvre percebe a superação do valor de uso pelo valor de troca: "Planificação racional da produção, disposição do território, industrialização e urbanização globais, são aspectos essenciais da 'socialização da sociedade'. Detenhamo-nos um instante sobre essas palavras. Uma tradição marxista de inflexão reformista as utiliza para designar a complexificação da sociedade e das relações sociais, a ruptura das compartimentações, a multiplicidade crescente das conexões, das comunicações, das informações, para designar o fato de que a divisão técnica e social do trabalho, que se acentua, implica uma unidade mais forte dos ramos da indústria, das funções do mercado e da própria produção. Esta formulação insiste nas trocas e nos locais de troca; põe em evidência a quantidade das trocas econômicas e deixa de lado a qualidade, a diferença essencial, entre valor de uso e valor de troca. Nesta perspectiva, as trocas de mercadorias e de bens de consumo nivelam e alinham em referência a si próprios as trocas diretas: as comunicações que não passam através das redes constituídas, através das instituições (o que significa, ao nível 'inferior', as relações imediatas – ao nível 'superior' as relações políticas resultantes do conhecimento)". (LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 78.)

[203] De acordo com Lefebvre: "Observemos que há vários guetos e tipos de gueto: os dos judeus e o dos negros, mas também os dos intelectuais ou dos operários. A seu modo, os bairros residenciais são guetos; as pessoas de alta posição, devida às rendas ou ao poder, vêm a se isolar em guetos da riqueza. O lazer tem seus guetos. Lá onde uma ação preparada tentou reunir as camadas sociais e as classes, uma decantação espontânea logo as separou". (Ibid., p. 97.)

informais, especialmente nas favelas[204], sejam a grande saída para a fixação das pessoas nos centros urbanos. Dessa forma, como será analisado no presente capítulo, a prevalência da situação jurídica possessória sobre a proprietária é um modo de garantir a superação do valor de troca pelo de uso.

Tendo em mente que a cidade, como local de interação social e econômica, se desenvolveu pendendo mais para a exaltação do valor de troca, é necessária uma reflexão acerca da possibilidade de sua redefinição em forma, função e estrutura. A ideia é impedir que ela sirva apenas às necessidades individuais pautadas pelo consumo e passe a atender às necessidades sociais gerais e específicas. Essa redefinição é o objetivo que deve pautar a atuação do Estado e dos particulares. Acerca de tais interesses, Lefebvre afirma que:

> As necessidades sociais têm um fundamento antropológico; opostas e complementares, compreendem a necessidade de segurança e a de abertura, a necessidade de certeza e a necessidade de aventura, a da organização do trabalho e a do jogo, as necessidades de previsibilidade e do imprevisto, de unidade e de diferença, de isolamento e de encontro, de trocas e de investimentos, de independência (e mesmo de solidão) e de comunicação, de imediaticidade e de perspectiva a longo prazo […]. A essas necessidades antropológicas socialmente elaboradas (isto é, ora separadas, ora reunidas, aqui comprimidas e ali hipertrofiadas) acrescentam-se necessidades específicas, que não satisfazem os equipamentos comerciais e culturais que são mais ou menos parcimoniosamente levados em consideração pelos urbanistas. Trata-se da necessidade de uma atividade criadora, de obra (e não apenas de produtos e de bens materiais consumíveis), necessidades de informação, de simbolismo, de imaginário, de atividades lúdicas. Através dessas necessidades específicas vive e sobrevive um desejo fundamental, do qual o jogo, a sexualidade, os atos corporais tais como esporte, a atividade criadora, a arte e o conhecimento, são manifestações particulares e *momentos*, que superam mais ou menos a divisão parcelar dos trabalhos[205].

O papel da cidade, muitas vezes, é definido a partir das formas institucionais de aquisição do espaço urbano. Alterar essa lógica é pretender uma verdadeira reforma urbana. Na

---

[204] De acordo com Lefebvre: "Nos países ditos em vias de desenvolvimento, a dissolução da estrutura agrária empurra para as cidades camponeses sem posses, arruinados, ávidos de mudanças; a favela os acolhe e desempenha o papel de mediador (insuficiente) entre campo e cidade, entre a produção agrícola e a indústria; frequentemente a favela se consolida e oferece um sucedâneo à vida urbana, miserável, e, no entanto, intensa, àqueles que ela abriga" (p. 81). Ainda, em uma análise acerca do valor de uso, o autor afirma: "O mundo da mercadoria tem sua lógica imanente, a do dinheiro e do valor de troca generalizado sem limites. Uma tal forma, a da troca e da equivalência, só exprime indiferença diante da forma urbana; ela reduz a simultaneidade e os encontros à forma dos trocadores, e o lugar de encontro ao lugar onde se conclui o contrato ou quase contrato de troca equivalente: o reduz ao mercado. A sociedade urbana, conjunto de atos que se desenrolam no tempo, privilegiando um espaço (sítio, lugar) e por ele privilegiados, altamente significantes, e significados, tem uma lógica diferente da lógica da mercadoria. É um outro mundo. O urbano se baseia no valor de uso. Não se pode evitar o conflito". (LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 81 e 87.)

[205] Ibid. p. 105. Grifo do autor.

visão de Lefebvre, qualquer reforma que se pretenda fazer põe em questão a própria estrutura da cidade. De acordo com o autor:

> Das questões da propriedade da terra aos problemas de segregação, cada projeto de reforma urbana põe em questão as estruturas, as da sociedade existente, as das relações imediatas (individuais) e cotidianas, mas também as que se pretende impor, através da via coatora e institucional, àquilo que resta da realidade urbana. Em si mesma reformista, a estratégia de renovação urbana se torna "necessariamente" revolucionária, não pela força das coisas, mas contra as coisas estabelecidas[206].

A reforma urbana citada por Lefebvre tem um aspecto estruturante que necessariamente altera os poderes constituídos, uma vez que, segundo o autor, deve ser realizada pelos grupos segregados, excluídos, formadores desses guetos. Essa exclusão a que foram submetidos ocorre não apenas em relação ao espaço urbano (terra urbana), mas também aos centros de decisão. O centro da cidade, tanto na perspectiva de proximidade com os aparelhos de infraestrutura, quanto na proximidade com a tomada de decisão, tem seu acesso norteado pela seletividade. O caráter reformista da estrutura do espaço urbano, justamente, tenta romper com esse parâmetro, desburocratizando e ampliando o acesso a tal espaço.

A partir da necessária participação dos grupos excluídos na modificação da estrutura da cidade, Lefebvre faz duas proposições, que deverão balizar sua "estratégia urbana": (i) um programa político de reforma urbana; e (ii) projetos urbanísticos bem desenvolvidos, compreendendo modelos, formas de espaço e de tempos urbanos. Segundo o autor, o direito à cidade "se afirma como um apelo, como uma exigência […]. não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada"[207]. Afinal, da mesma forma que a natureza foi apropriada, a cidade também o foi.

---

[206] LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 113.

[207] Antes de iniciar a análise de sua perspectiva acerca do direito à cidade, Lefebvre analisa o direito à natureza e sua consequente apropriação, indicando mais uma vez a prevalência do valor de troca sobre o de uso: "Muito estranhamente, o *direito à natureza* (ao campo e à natureza pura) entrou para a prática social há alguns anos em favor dos *lazeres.* Caminhou através das vituperações, que se tornaram banais, contra o barulho, a fadiga, o universo 'concentracionista' das cidades (enquanto a cidade apodrece ou explode). Estranho percurso, dizemos: a natureza entra para o valor de troca e para a mercadoria; é comprada e vendida. Os lazeres comercializados, industrializados, organizados institucionalmente, destroem essa 'naturalidade' da qual as pessoas se ocupam a fim de traficá-la e trafegar por ela. A 'natureza', ou aquilo que é tido como tal, aquilo que dela sobrevive, torna-se o gueto dos lazeres, o lugar separado do gozo, a aposentadoria da 'criatividade'. Os urbanos transportam o urbano consigo, ainda que não carreguem a urbanidade! Por eles colonizados, o campo perde as qualidades, propriedades e encantos da vida camponesa. O urbano assola o campo; este campo urbanizado se opõe a uma ruralidade sem posses, caso extremo da grande miséria do habitante, do habitat, do habitar". (Ibid., p. 117-118.)

A cidade reúne o centro de decisão e o centro de consumo. Sobre essa coesão, o mesmo autor afirma:

> Baseada na sua convergência estratégica, sua aliança na prática cria uma centralidade exorbitante. Esse centro de decisão, como já se sabe, compreende todos os canais de informação ascendentes e descendentes, todos os meios da formação cultural e científica. A coerção e a persuasão convergem como o poder de decisão e a capacidade de consumo. Densamente ocupado e habitado pelos novos Senhores, esse centro é mantido por eles. Eles possuem, sem ter necessariamente toda a sua propriedade, esse espaço privilegiado, eixo de uma programação espacial rigorosa. Têm, sobretudo, o privilégio de possuir o tempo. Ao redor deles, divididos no espaço conforme princípios formalizados, há grupos humanos que não podem carregar o nome de escravos, nem de servos, nem de vassalos, nem mesmo de proletários. Com que nome designá-los? Sujeitados, encarregam-se de múltiplos "serviços" de uso dos Senhores desse Estado solidamente assentado sobre a Cidade […]. Não é esta de fato a Nova Atenas, com uma minoria de cidadãos livres, possuidores dos lugares sociais e que deles usufruem, dominando uma enorme massa de escravizados, livres em princípio autenticamente e talvez voluntariamente servidores, tratados e manipulados, segundo métodos racionais? [208].

A cidade é, portanto, dominada por essa centralidade, formando um ambiente verdadeiramente segregado. Os "sujeitados" são alijados dela, restando-lhes apenas as periferias dessa organização do espaço. Segundo Lefebvre:

> A massa, premida por múltiplas coações, aloja-se espontaneamente nas cidades satélites, nos subúrbios programados, nos guetos mais ou menos residenciais; tem para si apenas o espaço medido com cuidado; o tempo lhe escapa. Leva sua vida cotidiana adstrita (sem nem mesmo saber disso) às exigências da concentração dos poderes[209].

O "espaço medido com cuidado", que a parcela de excluídos deverá ocupar, é intencionalmente estudado e programado para receber essa demanda por território. Na exposição acerca da formação do ambiente urbano carioca, feita no capítulo anterior, especialmente no que se refere às obras de mobilidade urbana, ficou evidenciado quais os grupos que deveriam ocupar determinadas áreas da cidade, de forma consciente e programada. Os donos da terra urbana definem os locais que não são, inicialmente, de seu interesse, permitindo, com isso, a produção de assentamentos informais nessa localidade. Porém, conforme a necessidade de ampliação da fronteira do capital urbano, essas áreas, inicialmente sem valor de troca, tornam-se interessantes, razão pela qual seus ocupantes, afastados do direito formal, começam a sofrer pressões para serem deslocados dentro da própria cidade.

---

[208] LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 120.

[209] Ibid., p. 121.

Considerando a seletividade do acesso aos espaços urbanos centrais no capitalismo concorrencial e a relação intrínseca entre cidade e indústria, afirma Lefebvre:

> É essencial não mais considerar separadamente a industrialização e a urbanização, mas sim perceber na urbanização o sentido, o objetivo, a finalidade da industrialização. […] Os conceitos de equilíbrio econômico, de crescimento harmonioso, de manutenção das estruturas (sendo as relações estruturadas – estruturantes as relações de produção e de propriedade existentes) devem se subordinar aos conceitos virtualmente mais poderosos de desenvolvimento, de racionalidade concreta que emerge dos conflitos[210].

É possível dizer que a urbanização se prestou ao grande objetivo da industrialização: estabelecer o capitalismo concorrencial. Independentemente de uma conclusão nesse sentido, fato é que a indústria realizou um grande "relançamento da mercadoria", ampliando o valor de troca[211] nas cidades.

A economia política desenvolvida no âmbito de um processo de industrialização foi responsável por potencializar o papel da mercadoria nas relações sociais. Lefebvre defende o que ele chamará de uma "superação desse economismo", e coloca a cidade como o grande instrumento de oposição dessa lógica, permitindo uma inversão de perspectivas, em que o valor de uso tenha predominância na sociedade. Vejamos a conclusão do autor sobre o tema:

> Atualmente esboça-se uma superação do economismo. Na direção do quê? De uma ética ou uma estética, de um moralismo ou de estetismo? Na direção de novos valores? Não. Trata-se de uma superação pela e na prática: Trata-se de uma mudança de prática social. O valor de uso, subordinado ao valor de troca durante séculos, pode retomar o primeiro plano. Como? Pela e na sociedade urbana, partindo dessa realidade que ainda resiste e que conserva para nós a imagem do valor de uso: a cidade. *Que a realidade urbana está destinada aos "usuários" e não aos especuladores, aos promotores capitalistas, aos planos dos técnicos, é uma versão justa, porém enfraquecida desta verdade*[212].

É preciso entender, então, que a mudança de prática social só será possível no ambiente urbano, realidade que ainda resiste, uma vez que a cidade é o retrato do próprio valor de uso.

---

[210] LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 124.

[211] Na visão de Lefebvre: "A indústria, durante dos séculos, realizou o grande relançamento da mercadoria (que lhe preexistia, porém, limitada ao mesmo tempo pelas estruturas agrárias e pelas estruturas urbanas). Ela permitiu uma ampliação virtualmente ilimitada do valor de troca. Mostrou, na mercadoria, não apenas uma maneira de pôr as pessoas em relacionamento como também uma lógica, uma linguagem, um mundo. A mercadoria superou todas as barragens (e esse processo não terminou; o automóvel, atual objeto-piloto no mundo das mercadorias, tende a superar essa última barragem: a cidade). Foi, portanto, a época da economia política e de seu reinado, com as duas variantes: economismo liberal, economismo planificador". (Ibid., p. 127.)

[212] Ibid., p. 127. Grifo nosso.

Ela é feita para o uso, portanto, pertence aos usuários, e não aos especuladores. A atuação do próprio Estado nessa mudança de perspectiva é um fator relevante nessa análise de preponderância do papel da cidade na alteração do conteúdo das práticas sociais.

Assim, o modo de produção impacta diretamente no tipo de sociedade e, consequentemente, na realidade urbana. Não restam dúvidas de que outros fatores ou recortes temporais são possíveis para analisar a situação da posse em uma cidade, mas o objetivo e as hipóteses formuladas neste trabalho têm como eixo central de análise a relação entre esses agentes.

Sobre a ideia de centralidade urbana, cabe salientar que cada tipo de cidade propôs um modo específico de caracterizá-la. A cidade do antigo Oriente, por exemplo, desenvolveu o caminho triunfal, que concentrava seus aglomerados e era onde se situavam palácios e se realizavam eventos oficiais, como desfiles militares e religiosos. A cidade Arcaica (grega ou romana) teve como centralidade a ágora e o fórum. Já a cidade Medieval integrou os mercadores e mercadorias, formando a praça do mercado e instituindo, como atribuição essencial de seu modo de viver, a função econômica – uma verdadeira preparação para o capitalismo (modo de produção em que o econômico e o valor de troca são predominantes). A cidade Capitalista, por sua vez, criou o centro do consumo, estabelecendo o duplo caráter de sua centralidade: representa, ao mesmo tempo, "lugar de consumo" e "consumo do lugar". Nela, o consumidor também consome o espaço, pois os centros em que as mercadorias estão reunidas também são os locais em que as pessoas se encontram, conversam etc. Esse tipo de cidade estabelece a mercadoria como o centro de todas as coisas, sendo o valor de troca o grande protagonista. Por fim, a cidade do Neocapitalismo sobrepõe o centro de decisões ao centro de consumo. Ao invés de reunir pessoas e coisas, reúne informações e conhecimentos[213].

Para que haja o novo modelo de usufruto da cidade que se tem abordado neste capítulo, com predominância do valor de uso sobre o de troca, as centralidades citadas nesses modelos de cidade não podem ser as mesmas do contexto atual. É preciso que a sociedade urbana contemporânea busque uma outra centralidade, sendo que nada impede que as passadas sejam ressignificadas para uma nova apropriação. Essa busca por uma nova centralidade, rompendo com as lógicas anteriores, é que deve ser desenvolvida: é a isso que se associa a reivindicação da cidade, ou do direito a ela[214].

---

[213] LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 130-131.

[214] Nessa linha, afirma Lefebvre: "O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e

O ambiente urbano segregado imposto pelo modo de produção decorrente da industrialização (capitalismo concorrencial) é diferente daquela segregação presente nos outros modelos e demais formatações de cidade, indicadas anteriormente. Nessa estrutura, uma nova miséria se apresenta:

> a miséria do habitat, a miséria do habitante submetido a uma cotidianidade organizada (na e pela sociedade burocrática de consumo dirigido). Para aqueles que ainda duvidariam de sua existência como classe, a segregação e a miséria de seu "habitar" designam na prática a classe operária[215].

A exclusão de determinados grupos sociais faz com que seja potencializado o surgimento de novos direitos, que definem a própria civilização e que entrariam formal e informalmente nas práticas sociais (direito ao trabalho, saúde, habitação, lazer, vida). São, basicamente, direitos sociais, e entre eles está o direito de acesso à terra urbana. Já se falou que, entre as inúmeras mercadorias presentes na cidade, está a própria terra, que é utilizada como uma das principais formas de reprodução do capital nesse meio. Por isso, como será demonstrado neste capítulo, a ampliação do acesso à terra urbana, necessariamente, passa pela construção de um modelo de regularização fundiária valorizador da situação jurídica possessória, privilegiando os inúmeros grupos que foram alijados do processo de formação da cidade.

Diante das crises do final do século XX e início do XXI, o crescimento do mercado imobiliário urbano definiu o processo de reprodução do capital nas cidades de todo o mundo. Sobre o tema, David Harvey afirma que:

> Esses *booms* imobiliários adquiriram grande visibilidade na Cidade do México, em Santiago do Chile, em Mumbai, Johannesburgo, Seul, Taipei, Moscou e toda a Europa (onde o caso mais dramático ocorreu na Espanha), bem como em cidades dos principais países capitalistas, como Londres, Los Angeles, San Diego e Nova York (onde, em 2007, mais projetos urbanos em grande escala estavam sendo implementados, como nunca antes, sob a administração bilionária do prefeito Michael Bloomberg). Projetos urbanísticos assombrosos, espetaculares e criminosamente absurdos em certos aspectos surgiram no Oriente Médio, em lugares como Dubai e Abu Dhabi, como forma de tomar para si os excedentes de capital da riqueza proveniente do petróleo, da maneira mais ostensiva, socialmente injusta e ambientalmente prejudicial possível (como uma pista de esqui construída no meio de um deserto escaldante)[216].

---

o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade". (LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 134.)

[215] Ibid., p. 138.

[216] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 43.

Esse crescimento do mercado imobiliário depende de um amplo sistema financeiro de concessões de créditos, a partir da dinâmica da securitização, do mercado de hipotecas, de cessões de créditos e assunção de dívidas, como será exposto no decorrer do presente trabalho. Em outras palavras, pode-se dizer que a explosão imobiliária favorece a quem detém esse capital. Foi a apropriação da cidade pelo consumo, em todas as suas formas, que garantiu a expansão urbana no decorrer do século XX.

A concentração de renda, especialmente a partir da consolidação do neoliberalismo, na década de 1980, definiu a própria formação urbana, criando cidades fragmentadas ou partidas, áreas com infraestrutura e outras sem[217]. A consequência dessa dinâmica é uma construção do espaço público a partir da busca pela mais-valia. Com isso, a proteção aos direitos de propriedade e todos os seus elementos e atributos foi essencial para a consolidação desse projeto, tornando-se uma forma hegemônica de política, mesmo para a classe média baixa[218].

Os empreiteiros apoiados pelo capital financeiro ditam as regras do rumo de crescimento e formação das cidades: qualquer dinâmica que se oponha à cidade-negócio encontra entraves para se consolidar. Assim, a dificuldade de alterar a lógica da divisão socioespacial imposta, em que os cidadãos sem capacidade econômica relevante são lançados para fora dos centros de infraestrutura urbana, assenta-se como regra na formação das cidades no modelo neoliberal. Muitas vezes, essa segregação é implementada por políticas de remoções forçadas, em que as grandes corporações, em conjunto com o próprio Estado aproveitam a situação de informalidade das ocupações para levar a parcela mais pobre da população para locais afastados dos centros urbanos[219].

Uma forma de garantir que essa fluidez no território seja mantida, em que os agentes do capital imobiliário possam definir a organização do espaço urbano, é valorizar a situação jurídica proprietária como a base da regularização fundiária urbana, afastando a importância da situação possessória.

---

[217] VENTURA, Zuenir. *Cidade partida*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

[218] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 48.

[219] De acordo com Friedrich Engels: "O mesmo ocorre com a escassez da moradia. A expansão das metrópoles modernas confere ao terreno situado em certas áreas, especialmente nas mais centrais, um valor artificial, que com frequência aumenta de forma colossal; os prédios construídos nelas, em vez de elevar esse valor, acabam pressionando-o para baixo, porque não correspondem mais às novas condições; eles são demolidos e outros são construídos em seu lugar". (ENGELS, Friedrich. *Sobre a questão da moradia*. Tradução de Nélio Schneider. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 39.)

Sobre a segregação nas cidades, Lefebvre afirma que existem três aspectos básicos: (i) *espontâneo* (proveniente das rendas e das ideologias); (ii) *voluntário* (estabelecendo espaços separados); (iii) *programado* (sob o pretexto de arrumação e de plano). Além disso, esse fenômeno deve ser analisado também segundo três critérios:

> ecológico (favelas, pardieiros, apodrecimento do coração da cidade), formais (deterioração dos signos e significações da cidade, degradação do "urbano" por deslocação de seus elementos arquitetônicos), e sociológico (níveis de vida e modos de vida, etnias, culturas e subculturas etc.).[220]

O segundo aspecto da segregação elencado por Lefebvre, o aspecto *voluntário*, em que o espaço é ocupado de forma distinta, traz reflexões importantes quando em análise conjunta com seus critérios *sociológico* – em que os modos de vida são diferentes – e *ecológico* – em que a ausência de condições mínimas de vida digna em determinadas localidades acaba se tornando uma realidade no ambiente urbano. Essa construção demonstra uma seletividade na ocupação do espaço na cidade, consequência direta do fluxo de capital[221].

Os dois atores que melhor explicam a segregação em si, na visão de Lefebvre, são o Estado e a Empresa. Segundo ele:

> O Estado e a Empresa […] se esforçam por absorver a cidade, por suprimi-la, como tal. O Estado age sobretudo por cima e a Empresa por baixo (assegurando a habitação e a função de habitar nas cidades operárias e os conjuntos que dependem de uma "sociedade", assegurando também os lazeres, e mesmo a cultura e a promoção social). O Estado e a Empresa, apesar de suas diferenças e às vezes de seus conflitos, convergem para a segregação[222].

A partir dessa análise, reforça-se o entendimento de que a cidade partida não é obra do acaso. O Estado e a Empresa têm uma participação relevante na formação do território e na própria segregação do espaço. A vida cotidiana é regida por essas instituições, em menor ou maior grau. Para Lefebvre, o problema fundamental é:

> Poderá a vida urbana recuperar e intensificar as capacidades de integração e de participação da cidade, quase inteiramente desaparecidas, e que não podem ser

[220] LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 139.

[221] De acordo com Lefebvre: "Apesar de boas intenções humanistas e das boas vontades filosóficas, a prática caminha na direção da segregação. Por quê? Por razões teóricas e em virtude de causas sociais e políticas. No plano teórico, o pensamento analítico separa, decupa. Fracassa quando pretende atingir uma síntese. Social e politicamente, as estratégias de classes (inconscientes ou conscientes) visam à segregação". (Ibid., p. 98.)

[222] Ibid., p. 98-99.

> estimuladas nem pela via autoritária, nem por prescrição administrativa, nem por intervenção de especialistas? Quer exista ou não um "sujeito" ao qual a análise possa imputá-lo, quer seja o resultado global de uma sequência de ações não combinadas ou o efeito de uma vontade, o sentido político da segregação como estratégia de classe é bem claro. Para a classe operária, vítima da segregação, expulsa da cidade tradicional, privada da vida urbana atual ou possível, apresenta-se um problema prático, portanto, político. Isso ainda que esse problema não tenha sido levantado de forma política e que a questão da moradia tenha ocultado até aqui, para essa classe e seus representantes, a problemática da cidade e do urbano[223].

A terra urbana, definitivamente, se transforma em mercadoria, e a dinâmica da especulação imobiliária lhe atribui um valor artificial e abusivo, estimulando, inclusive, o processo de gentrificação[224]. A explosão imobiliária, a partir da mercantilização da terra, favorece a quem detém o capital especulativo. De acordo com Harvey:

> A implementação de projetos de regularização fundiária e urbanística com base na legislação em vigor é estritamente casuística. A grande concentração urbana, especificamente na cidade do Rio de Janeiro, faz com que o assédio do capital especulativo recaia sobre as áreas centrais que não estejam regularizadas a partir da dinâmica formal do direito de propriedade. Assim, as ocupações informais têm maior fluidez no território, pois podem ser deslocadas com grande facilidade se submetendo à vontade do capital imobiliário, que encontra respaldo no próprio Estado[225].

O pano de fundo para a remoção das comunidades que ocupam informalmente o solo urbano, especialmente as regiões centrais, segue as mais variadas ficções, como questões ambientais, sociais, de saúde ou segurança. A vontade do capital é viabilizada pelas atuações dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Dessa forma, as ocupações urbanas de cidadãos pobres, localizadas nas regiões centrais, que não estão inseridas na lógica do direito formal de propriedade sofrem consequências seríssimas, em razão do assédio do capital especulativo imobiliário.

Um processo de urbanização que cria um ambiente urbano segregado, em que a divisão socioespacial é definida a partir do processo de escoamento dos excedentes de capital, nega o

---

[223] LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Fórum, 2016. p. 104.

[224] De acordo com Arícia Fernandes Correia: "O verbo inglês *to gentrify* é derivado de *gentry*, 'nobreza, fidalguia', uma velha palavra oriunda, via francês, do latim *gentilis*, 'da mesma família ou raça'. Deriva da expressão inglesa 'gentrification'. O termo é derivado do neologismo criado pela socióloga britânica Ruth Glass, em 1963, em um artigo no qual ela tratava das mudanças urbanas em Londres. Ela se referia ao 'aburguesamento' do centro da cidade, usando o termo '*gentry*', com uma certa dose de ironia, na medida em que pode ser traduzido como 'bem-nascido', em consequência da ocupação de bairros operários pela classe média e alta londrina". (CORREIA, Arícia Fernandes. *Direito da regularização fundiária plena.* Juiz de Fora: Editar, 2017. p. 39.)

[225] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 52.

direito à cidade à maioria dos cidadãos urbanos. Ocupações históricas de pessoas pobres sem direito de propriedade formalmente reconhecido não resistem a esse processo de urbanização imposto pelo setor especulativo financeiro. Essa dinâmica define de forma excludente a divisão socioespacial da cidade.

A atuação dos poderes constituídos, a partir do tratamento outorgado às ocupações informais no solo urbano, afastando a tutela jurídica, permite que os poderes financeiros viabilizem uma política de remoção. Esse fato faz com que a terra chegue barata nas mãos dos setores especulativos e seja transferida com um sobrepreço significativo. Essa dinâmica permite o acúmulo de mercadoria (no caso, a própria terra urbana) nas mãos dos setores especulativos. Sobre o tema, David Harvey apresenta o caso concreto da cidade indiana de Mumbai, na favela de Dharavi:

> Em resumo, o processo de deslocamento e desapropriação também se encontra no cerne do processo urbano sob o capitalismo. Essa é a imagem especular da absorção do capital por meio do redesenvolvimento urbano. Consideremos o caso de Mumbai, onde há 06 milhões de pessoas consideradas oficialmente faveladas que, em sua maior parte, vivem em terrenos, sem título de propriedade (os lugares onde elas vivem aparecem em branco em todos os mapas da cidade). Com a tentativa de transformar Mumbai em um centro financeiro global capaz de rivalizar com Xangai, o *boom* imobiliário entra em processo de frenética aceleração, e a terra ocupada pelos favelados torna-se cada vez mais valiosa. O valor das terras ocupadas por Dharavi, uma das favelas mais conhecidas de Mumbai, chega a 02 bilhões de dólares, e as pressões para destruir suas moradias (por razões ambientais e sociais que apenas mascaram a avidez pela posse da terra) aumentam dia após dia. Respaldados pelo Estado, os poderes financeiros pressionam pela remoção dos moradores pela força, e muitas vezes tomam posse violentamente de um terreno ocupado há gerações pelas famílias que ali vivem. O acúmulo do capital imobiliário por meio da atividade imobiliária explode, tendo em vista que a terra é comprada por preços irrisórios. As pessoas forçadas a abandonar as suas moradias sofrem alguma compensação? Alguns felizardos conseguem alguns trocados. Contudo, embora a constituição indiana determine que o Estado é obrigado a proteger a vida e o bem-estar de toda a população, independentemente das questões de casta e classe, e a assegurar seu direito à subsistência e moradia, o Supremo Tribunal da Índia promulgou leis que reescrevem essa exigência constitucional. Tendo em vista que os favelados são moradores ilegais, e muitos não conseguem demonstrar, de fato, sua permanência há muito tempo na terra em que vivem, eles não têm direito a nenhuma indenização. Admitir esse direito, afirma o Supremo Tribunal, seria o mesmo que recompensar os batedores de carteiras por suas ações. Portanto, os favelados têm duas opções: ou resistir e lutar, ou mudar com seus poucos pertences e construir barracos nas imediações das autoestradas ou onde quer que encontrem algum minúsculo espaço[226].

Como já exposto no capítulo anterior, a produção legislativa referente à terra urbana tem a propriedade como pressuposto. A posse dos ocupantes de assentamentos informais, a partir da lógica instituída, não goza de proteção, permitindo seu deslocamento forçado desses

[226] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 53.

territórios, com a desocupação de áreas valorizadas em favor dos atores do mercado imobiliário. Por isso, o presente trabalho pretende demonstrar que a regularização fundiária pautada na situação possessória é um instrumento de valorização do uso da terra urbana, combatendo sua apreensão pelo processo especulativo.

A cidade apreendida pelo capitalismo concorrencial, como fonte de reprodução da riqueza, a partir das décadas de 1970 e 1980 – especialmente no ano de 1988 no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal –, tenta, de alguma forma, libertar-se e apropriar-se de uma outra função, que não apenas servir ao escoamento de capital. Um dos pilares dessa nova forma de apropriação é a formação de um sistema jurídico valorizador da posse, em todas as suas acepções, além de uma absorção de reivindicações históricas de diversos setores da sociedade, no que foi denominado, no Brasil, de "luta pela reforma urbana"[227].

2.1.2 A regularização fundiária e seu impacto na produção de valor nas cidades

Diante do que foi apresentado na seção anterior, com relação à industrialização, urbanização, mercantilização da terra urbana, absolutização do direito de propriedade e segregação socioespacial das cidades, a questão que se coloca é: formalizar os assentamentos urbanos, a partir da transferência de propriedade pública ou privada, diminui a fluidez das populações mais vulneráveis no território ou esse modelo de regularização potencializa os deslocamentos populacionais? Na visão de Harvey, a escassez financeira com que vivem os pobres, na maioria das vezes, faz com que os imóveis sejam vendidos a preços menores, contribuindo para o processo de gentrificação. De acordo com o autor:

> Esse é o tipo de proposta atualmente debatida para as favelas do Rio de Janeiro, mas o problema é que os pobres, atormentados pela escassez de seus rendimentos e pelas consequentes dificuldades financeiras, são facilmente convencidos a vender esses bens a preços relativamente baixos (os ricos geralmente se recusam a desfazer-se de suas propriedades valiosas a qualquer preço, razão pela qual Moses conseguia dar as suas "machadadas" no Bronx, de baixa renda, mas não na endinheirada Park Avenue). Aposto que, se as tendências atuais prevalecerem, em quinze anos todos aqueles morros ocupados por favelas estarão repletos de condomínios arranha-céus com vistas deslumbrantes para a Baía de Guanabara, enquanto os antigos favelados estarão morando em alguma periferia distante[228].

[227] MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana.* 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. p. 30.

[228] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 56.

A partir da reflexão exposta, é possível jogar no centro do debate o modelo de regularização que deve ser utilizado para evitar que a cidade seja apenas valor de troca, consagrando a terra urbana enquanto mercadoria. A geografia de uma cidade é definida pelo processo especulativo imposto pelo mercado imobiliário. Assim, definir um modelo de regularização fundiária pautado na posse ou na propriedade é extremamente relevante para estimular ou combater esse processo.

A transferência de propriedade como o norte da regularização fundiária é mais uma forma de reprodução do capital nas cidades. Nela, a estrutura de aluguéis e os preços de compra e venda de imóveis são definidos pelas leis de mercado, já consolidadas. Além da mercantilização da terra urbana, o que está posto em questão é a própria mercantilização da moradia.

É com base nessa reflexão que Hernando de Soto[229] sugere uma saída da pobreza a partir da concessão do direito de propriedade, como será analisado posteriormente no presente trabalho. Ao propagar as ideias neoliberais em países periféricos, de Soto sugere que a ausência de um reconhecimento formal das ocupações urbanas, a partir da lógica do direito de propriedade, é o que mantém os pobres na miséria.

Dessa forma, a regularização fundiária pautada em instrumentos que legitimam e reconhecem a situação jurídica possessória, especialmente com finalidade social (moradia ou trabalho), é uma opção contra a lógica de reprodução do capital imposta pelo mercado nas cidades. Com isso, a cidade com predominância do valor de uso sobre o valor de troca pode ser assegurada.

Existem diversas formas de os atores do mercado imobiliário se beneficiarem quando a regularização fundiária aponta para o caminho da transferência de propriedade. São algumas delas: (i) desapropriação; (ii) hipotecas; (iii) mútuo com alienações fiduciárias; (iv) compra e venda; (v) permuta; (vi) securitização; (vii) incorporações imobiliárias; (viii) locações de alto valor.

Diante disso, cabe perguntar: qual o modelo de regularização fundiária que garante o direito à cidade?

Na visão de David Harvey, reivindicar o direito à cidade é reivindicar "um maior controle democrático sobre a utilização dos excedentes na urbanização"[230]. A regularização

---

[229] DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*: por que o capitalismo triunfa no oeste e falha em toda a parte. Rio de Janeiro: Record, 2001.

[230] De acordo com Harvey: "O direito à cidade como hoje existe, como se constitui atualmente, encontra-se muito mais estreitamente confinado, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e

fundiária baseada na situação jurídica possessória permite que haja maior apropriação do espaço urbano pelo cidadão, especialmente os mais vulneráveis, consagrando o uso. A transferência de propriedade, pelo contrário, é uma das formas de reprodução capitalista na cidade.

Para uma melhor compreensão acerca da importância da definição de um modelo de regularização fundiária e dos impactos das relações econômicas no ambiente urbano, é preciso estabelecer alguns pressupostos da economia neoliberal nas cidades. Basicamente, o neoliberalismo busca afastar a intervenção estatal da regulamentação do mercado fundiário, imobiliário e do planejamento urbano[231].

De acordo com o relatório do Banco Mundial do ano de 2009, três pilares garantem um maior afastamento do Estado no que tange à intervenção na dinâmica da economia urbana: (i) proteção aos direitos de propriedade; (ii) proteção ao cumprimento dos contratos e (iii) financiamento da moradia. Vejamos um trecho do relatório:

> […] mercados fundiários e imobiliários fluidos e outros instituições de apoio – como a proteção aos direitos de propriedade, ao cumprimento dos contratos e ao financiamento de moradia – terão provavelmente um maior florescimento com o tempo, à medida que as necessidades do mercado se forem transformando. Cidades bem-sucedidas abrandaram as leis de zoneamento de modo a permitir que os usuários abastados pudessem comprar as terras mais valiosas – e adotaram regulamentações do preço da terra que permitissem a adaptação a seus usos, mutáveis ao longo do tempo[232].

A Lei 13.465/2017, que será analisada de forma detalhada em capítulo próprio, praticamente aboliu as zonas de especial interesse social, desburocratizou a transferência de propriedade em favor do particular, especialmente de terras públicas, e flexibilizou a exigência da urbanização como um pressuposto da regularização fundiária, como ocorria na legislação anterior (a Lei 11.977/2009). A partir dessa dinâmica, vislumbra-se uma predisposição da nova legislação em desvincular a regularização urbanística da fundiária, com uma preferência a esta última. Além disso, ela prioriza que a regularização fundiária seja feita a partir da propriedade,

---

econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos". (HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 61.)

[231] Ibid., p. 69.

[232] RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. *O relatório de 2009 do Banco Mundial sobre o desenvolvimento mundial – Reshaping Economic Geography*: as implicações de suas proposições para as cidades. In: ACADEMIA, [S.l., 201-?]. Disponível em: <https://www.academia.edu/5880500/O_RELAT%C3%93RIO_DE_2009_DO_BANCO_MUNDIAL_SOBRE_O_DESENVOLVIMENTO_MUNDIAL_RESHAPING_ECONOMIC_GEOGRAPHY_AS_IMPLICA%C3%87%C3%95ES_DE_SUAS_PROPOSI%C3%87%C3%95ES_PARA_AS_CIDADES >. Acesso em: 20 fev. 2022.

desconstruindo o sistema anterior, detalhado no presente capítulo, de regularização pautada na situação possessória.

No Brasil, desde a Lei de Terras de 1850, como exposto no primeiro capítulo, a terra foi transformada em mercadoria. A regularização fundiária pautada pelo regime jurídico da propriedade depende dessa concepção mercantilista dada a ela. Contemporaneamente, isso continua a ser praticado, tanto na perspectiva do mercado imobiliário de compra e venda quanto no de aluguéis.

A terra como valor de troca, e não de uso, depende de uma formalização das ocupações, a partir do direito de propriedade. Seu preço, para compra e venda ou aluguéis, dita, de forma seletiva, quem vai ocupar o espaço urbano e onde, potencializando uma divisão socioespacial, orientada exclusivamente pelo mercado imobiliário, que contribui para o processo de gentrificação.

A organização socioespacial urbana, a partir da política neoliberal iniciada na década de 1980, é direcionada pelos empreiteiros e pelo sistema financeiro imobiliário (setor também especulativo). Um exemplo disso foi o que ocorreu em 2009, nos EUA, com as execuções de hipoteca, ou no Brasil, no início dos anos 2000, com o grande número de imóveis levados a leilão, em razão das dívidas decorrentes dos contratos de alienação fiduciária (securitização). No caso brasileiro, o poder público contribuiu para essa dinâmica com um amplo sistema de desapropriações, ou por meio do Legislativo, com normas que favoreceram a especulação e o mercado financeiro. Por exemplo, a Lei nº 9.514/97; a Lei nº 10.931/2004; e a própria Lei nº 13.465/2017.

Uma lei que foque na regularização, a partir da dinâmica proprietária, é essencial para atender a demandas do próprio mercado imobiliário, que trabalha inserido em um ambiente de especulações acerca do preço da terra. Assim, transferir a propriedade pública para âmbito particular de forma desburocratizada e seletiva, bem como regularizar ocupações informais com base na propriedade, é um modo de beneficiar os empresários, especialmente no campo das incorporações imobiliárias, alienações fiduciárias, cessões de crédito, assunções de dívida, e do próprio processo de securitização.

Dessa forma, a propriedade pública é transferida para a esfera particular, na pessoa do ocupante da terra, que vende esses terrenos, antes públicos, para as incorporadoras, as quais, por sua vez, contratam empreiteiras e, com financiamento bancário, conseguem construir. Do outro lado, também com a ajuda do sistema bancário, inúmeros consumidores, sacrificando grande parte de seus rendimentos, financiam a juros altíssimos a aquisição desses imóveis. Tudo

isso, muitas vezes com o próprio Estado brasileiro fazendo o papel de agente financeiro, especialmente através da Caixa Econômica Federal.

A Lei nº 13.465/2017 contribui para a consolidação e manutenção desse sistema pujante, pautado na propriedade fiduciária. Ressaltando a correlação entre o processo de securitização e as construtoras, David Harvey faz menção às crises imobiliárias dos EUA nos anos de 1929, 1973, 1987 e 2000, a partir do artigo "Securization in the 1920s", de Willian Goetzmann e Frank Newman. De acordo com os autores:

> A linha do horizonte nova-iorquina é um lembrete da capacidade que a securitização tem de conectar o capital de um público especulador com as construtoras. Uma maior compreensão do mercado de títulos imobiliários do passado tem o potencial de nos oferecer uma informação valiosa ao criarmos modelos de possíveis catástrofes futuras. O otimismo nos mercados financeiros tem o poder de erguer vigas de aço, mas não pode fazer um edifício de lucros[233].

Assim, nos capítulos seguintes, buscar-se-á demonstrar de que forma a estrutura do mercado financeiro imobiliário se impõe, numa tentativa de concretizar as afirmações expostas acerca da apropriação da terra pelo setor especulativo.

Em uma tentativa de demonstrar o verdadeiro sentido da expressão "capital fictício", utilizada por Karl Marx, David Harvey faz referência aos empréstimos realizados pelos bancos ao Estado, aos consumidores ou até mesmo a outros bancos, para a compra de terras, com a incidência de juros altíssimos. Segundo o autor:

> O alavancamento a níveis cada vez mais altos (conceder empréstimos trinta vezes, e não três, a quantidade de depósito em espécie disponível) aumenta as quantidades fictícias de formação e fluxos de capital. E são esses fluxos que convertem os bens imóveis em algo irreal[234].

Uma forma utilizada pelo mercado financeiro para garantir a absorção do excedente de capital no ambiente urbano, especialmente em momentos de crise, é possibilitar o acesso à propriedade pelas parcelas mais carentes da população. Retratando esse momento nos EUA, David Harvey cita a política instituída em meados da década de 1990 pelo Governo Clinton, no seguinte trecho:

---

[233] GOETZMANN, William; NEWMAN, Frank. Securization in the 1920s. *Nation Bureau of Economic Research*, 2010 apud HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 79.

[234] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 89.

> A pressão para o mercado imobiliário e o desenvolvimento urbano nos Estados Unidos absorver o excedente e o capital sobreacumulado por meio da atividade especulativa começou a adquirir força em meados da década de 1990, quando o presidente Clinton lançou a iniciativa *National Partners in Homeownership* para conferir os supostos benefícios da propriedade imobiliária à população de baixa renda e às minorias […]. As instituições hipotecárias responderam com entusiasmo – emprestando à vontade, rompendo os controles regulatórios – enquanto seus diretores amealhavam gigantescas fortunas pessoais, tudo em nome do bem-estar dos desvalidos, que passariam a desfrutar dos supostos benefícios de ter moradia própria[235].

O correspondente dessa lógica no Brasil ocorreu com a edição da Lei 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida. O referido programa transferiu para o agente financeiro público – Caixa Econômica Federal – a centralidade na concessão de empréstimos para aquisição de imóveis, mas delegou para os atores do mercado imobiliário privado – incorporadoras e empreiteiras – a competência para construção e escolha da localização dos empreendimentos. Trata-se de uma verdadeira apropriação da terra urbana pelo mercado financeiro imobiliário. A dinâmica instituída pelo programa será detalhada em capítulo próprio[236].

Como a produção de moradia é restrita, resta ao setor especulativo aumentar o valor das que já existem. Sobre o tema, David Harvey afirma que:

> A quantidade existente de propriedades que podem ser comercializadas (algumas das quais de origem muito remota) também é muito grande em relação ao que se pode produzir. Portanto, a oferta total de moradias é relativamente inelástica em relação às mudanças mais voláteis de demanda: historicamente, nos países desenvolvidos ficou provado que é muito difícil aumentar a quantidade de moradias mais de 2% ou 3% em um ano, mesmo com o máximo de empenho […]. Estimular a demanda por meio da tributação, de truques relacionados a políticas públicas e de outros incentivos (como o aumento de volumes de créditos hipotecários de alto risco) não faz surgir necessariamente nenhum aumento de oferta: apenas inflaciona os preços e estimula a especulação. Então é possível ganhar tanto dinheiro, se não mais, em transações financeiras com moradias existentes do que construindo novas […]. Mais tentador ainda é investir em títulos garantidos por hipotecas, compostos de parcelas de hipoteca unidas em veículos de investimentos de grande e espúria valorização (supostamente,

[235] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 96.

[236] Sobre a apropriação da terra urbana pelo mercado financeiro, Harvey afirma que: "[…] a mesma empresa financeira pode prover o financiamento para construir e o financiamento para comprar o que foi construído. Em alguns casos, a instituição financeira organiza pré-vendas de apartamentos em condomínios que ainda não foram construídos […]. Os contratos que financiam construções são firmados muito antes que as vendas possam ter início". (Ibid., p. 98-99.)

> tão seguros quanto casas), em que o fluxo de juros dos proprietários de imóveis confere uma receita renda (pouco importa se o proprietário é solvente ou não)[237].

A partir da atuação dos agentes do mercado financeiro imobiliário, fica evidente a utilização da cidade, por meio da apropriação da terra urbana, exclusivamente para reprodução do capital. Nas últimas décadas, identificam-se novas formas de escoamento e reprodução do capital nacional e internacional. Elas estão diretamente relacionadas com o modelo de titulação e apropriação da terra, conforme se mostrará a seguir.

Atualmente, uma das principais formas de apropriação econômica do solo urbano ocorre por meio do mercado secundário de ações, especialmente aquele que decorre do processo de securitização. Visitando a crise imobiliária norte-americana, percebe-se que foi o mercado secundário de hipotecas que garantiu a liquidez desse setor imobiliário. Em casos como esse, o papel do governo acaba sendo, de alguma forma, o de desregulamentar o mercado, com a criação de uma legislação que propicia e potencializa o mercado financeiro. Foi o que aconteceu no Brasil após as crises econômicas da década de 1980, em que o sistema de hipotecas não assegurou a liquidez e confiabilidade do crédito, como será analisado posteriormente.

Dessa forma, a Lei nº 9.514/97, que regulamentou a alienação fiduciária de bens imóveis, bem como o próprio sistema financeiro imobiliário, são exemplos contundentes da contribuição do Estado para a estruturação desse mercado imobiliário. O mesmo ocorreu com a Lei nº 11.977/2009, que replicou o antigo modelo de construção de moradias, como uma forma de reprodução do capital, neste caso, direcionado diretamente pelos empreiteiros.

Seguindo essa lógica, pode-se afirmar que o mercado imobiliário, basicamente, atua por meio: (i) da construção de moradias; (ii) do sistema de concessão de créditos (juros e alienação fiduciária) e (iii) do mercado secundário de ações (securitização). A consolidação desse mercado, como sugere David Harvey, impõe uma verdadeira "urbanização do capital". Isso implica a dominação da classe capitalista não apenas sobre os aparelhos de Estado (em particular, as instâncias do poder estatal que administram e governam as condições sociais e de

---

[237] Ainda de acordo com o autor: "Foi exatamente o que aconteceu nos Estados Unidos quando o rolo compressor das hipotecas *subprimes* entrou em ação. Enormes quantidades de capital fictício afluíram para o financiamento imobiliário, mas só uma pequena parte foi usada para a construção de novas moradias. O mercado de hipotecas *subprime*, que ficava em torno de 30 bilhões de dólares em meados da década de 1990, aumentou para 130 bilhões de dólares por volta do ano 2000, e atingiu um pico inédito de 625 bilhões de dólares em 2005" (HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 99-100).

infraestrutura), como também sobre populações inteiras – determinando seus estilos de vida, sua capacidade de trabalho, seus valores culturais e políticos, suas visões de mundo"[238].

A cerca jurídica que se pretende atravessar, atualmente, protege a própria forma como a cidade foi apropriada. Inicialmente, como exposto no primeiro capítulo do presente trabalho, vivemos uma verdadeira privatização da terra. Já em nossos dias, convivemos com uma efetiva privatização da cidade e de seu modo de vida. As formas de reprodução do capital apresentadas neste subcapítulo dependem de um modelo de apropriação da terra que tem, em sua estrutura, a propriedade. O que ocorre é que os atores que compõem o mercado imobiliário, na busca pelo escoamento de capital, encontram no direito de propriedade a forma mais eficiente de garantir a utilização da terra e de seus recursos[239].

A partir da lógica apresentada, o subcapítulo a seguir busca demonstrar de que forma a CRFB/88 e a legislação específica posterior, na tentativa de democratização do acesso à terra urbana, privilegiou a tutela da situação jurídica possessória, frente à proprietária, consagrando instrumentos de regularização fundiária pautados na posse, como uma forma de romper a cerca jurídica, política e econômica erguida nos últimos séculos.

[238] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 133.

[239] HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons, Science, v. 162, n. 3.859, p. 1243-1248. In: MCCAY, Bonnie; ACHESON, James (Org.). *The Question of the Commons*: The Culture and Ecology of Communal Resources. Tucson: University of Arizona Press, 1987 apud HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 135.

2.2 Os artigos 182 e 183 da CRFB/88 e os pilares da política pública urbana

2.2.1 A política pública urbana e a Lei nº 10.257/2001: uma análise a partir da gestão democrática da cidade

> O direito à cidade deve ser entendido não como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade como um corpo político socialista com uma imagem totalmente distinta: que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da desastrosa degradação ambiental. Para que isso aconteça, a produção das formas destrutivas de urbanização que facilitam a eterna acumulação de capital deve ser interrompida.
>
> *David Harvey*

Os conflitos urbanos no Brasil, decorrentes do processo de urbanização exposto anteriormente, ganharam protagonismo no campo jurídico e político a partir do momento que alcançaram *status* constitucional no Título VII, Capítulo II, da CRFB/88. A partir do referido ano, com a promulgação da Constituição Federal e a posterior produção legislativa infraconstitucional, a questão urbana passou a ser levada ao centro das discussões.

O artigo 182 da CRFB/88 estabelece os parâmetros para o desenvolvimento de uma política urbana que atenda às demandas contemporâneas de regularização fundiária e urbanística, bem como de regulação do uso do solo. Para tanto, o texto consagra institutos de vanguarda, como plano diretor; função social da propriedade pública e privada; desapropriação com indenizações em dinheiro ou em títulos da dívida pública; parcelamento ou edificação compulsória; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; usucapião especial urbana e concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM.

A reboque de tais previsões constitucionais, o legislativo brasileiro iniciou uma ampla produção normativa a fim de consagrar e regulamentar tais institutos. Ilustrando tal orientação, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), regulamentou os artigos 182 e 183 da CRFB/88, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana. O referido diploma disciplinou os instrumentos gerais para o desenvolvimento de políticas urbanas, tais como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; a usucapião especial de imóvel

urbano; o direito de superfície; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir; o estudo de impacto de vizinhança; o plano diretor e, finalmente, a gestão democrática da cidade.

A partir do marco regulatório estabelecido pelo Estatuto da Cidade, diversos diplomas seguiram o mesmo caminho, buscando instrumentalizar a atuação estatal no gerenciamento do ambiente urbano. É o que se percebe com a edição da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que regulamenta a concessão de uso especial para fins de moradia, disciplinada no § 1º do art. 183 da CRFB/88; com o Código Civil de 2002, que consagrou a função social da posse e da propriedade, a usucapião especial urbana e a autonomia entre os institutos da posse e da propriedade; com a Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, que, além de inserir a concessão de direito real de uso e a CUEM no rol de direitos reais (art. 1.225, incisos XI e XII do Código Civil) e no rol de direitos que podem ser objeto de hipoteca (art. 1.473, incisos VIII e IX do Código Civil), prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; com a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, já revogada, que disciplinava o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, especialmente a partir do instituto da legitimação de posse; e também com a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que 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 altera diversas leis relacionadas aos temas.

A partir da legislação citada, percebe-se que a CRFB/88 inaugurou as bases para um desenvolvimento efetivo de políticas urbanas que atendam à realidade concreta brasileira. Chamam a atenção os inúmeros instrumentos de regularização fundiária e de regulação do uso do solo urbano. Tal fato demonstra uma conformidade da legislação com a realidade urbana brasileira, especialmente a carioca.

Essa produção normativa, a partir do marco constitucional, buscou solucionar a problemática decorrente do processo de urbanização, como demonstrado anteriormente, pautado exclusivamente na reprodução do capital no meio urbano. O conjunto normativo exemplificado demonstra um reconhecimento, por parte do poder público, da existência de um ambiente urbano segregado, a partir da predominância de assentamentos irregulares e da necessidade de incluí-los na lógica do direito formal.

Para tanto, a postura dos poderes constituídos, bem como das próprias organizações sociais, deve realizar uma conformação entre os instrumentos de regularização fundiária

previstos na legislação citada e seus destinatários. Até a edição da Lei nº 13.465/2017, é possível afirmar que o modelo de regularização adotado era pautado na participação da sociedade, instituindo uma gestão democrática da cidade.

No entanto, a edição da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, altera a sistemática da regularização fundiária. Ela revogou parte da Lei nº 11.977/2009, instituindo uma estrutura de regularização fundada na transferência da propriedade e, sob o argumento da desburocratização, não faz menção expressa ao chamamento popular na participação da construção dos pilares da política urbana. Dessa forma, a presente seção tem como objetivo analisar os pilares da política pública urbana, especificamente com relação ao viés da regularização fundiária.

No que tange à formulação das políticas públicas, especialmente as de regularização fundiária e urbanística, registra-se que é competência do Poder Executivo definir o interesse público. Para tanto, devem-se levar em conta critérios de conveniência e oportunidade, os parâmetros definidos pela legislação constitucional e infraconstitucional, além da vontade dos destinatários dessa política. Trata-se de ato discricionário cujos motivos e objetos são definidos estritamente, na estrutura institucional do Estado Brasileiro.

Sobre o conceito de Poder Discricionário, José dos Santos Carvalho Filho assevera: "é a prerrogativa concedida aos agentes públicos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público"[240].

Nesse sentido, a opção pela regularização fundiária e urbanística de assentamentos informais em solo urbano, de acordo com o novo contexto jurídico-institucional, encontra respaldo legal na Constituição Federal. Isso se comprova pelo fato de ela atender ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III da CF); contribuir para o cumprimento de dois dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III da CF); contribuir, também, para o cumprimento da função social da propriedade (art. 5º, inciso XXIII da CF); para o atendimento ao direito social à moradia (art. 6º da CF) e, por fim, para o disposto no capítulo da Política Urbana (arts. 182 e 183).

Tendo em vista o quadro social alarmante relacionado ao déficit habitacional no Brasil e todas essas previsões legais, políticas e programas governamentais, tornam-se extremamente contraditórias as opções administrativas que privilegiam o remanejamento de moradores de ocupações urbanas consolidadas.

---

[240] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008. p. 47.

A diretriz da política urbana é conhecer, zelar e garantir que os imóveis urbanos, públicos ou particulares, cumpram sua função socioambiental. Dessa forma, a finalidade da atuação estatal é a implementação de políticas voltadas para um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, baseado na inclusão social e territorial, além do fomento ao desenvolvimento sustentável.

Outra diretriz igualmente importante é garantir que a regularização fundiária ocorra de forma articulada com a regularização urbanística e ambiental, o que viabiliza o ordenamento espacial, impedindo o adensamento do território. Nessa linha, os órgãos públicos de patrimônio devem implementar políticas públicas de habitação, de acordo com os termos disciplinados na CRFB/88. Maria Paula Dallari Bucci, enfrentando o tema da política de desenvolvimento urbano como política pública, afirma que:

> A política pública visa atingir objetivos sociais em tempo e quantidade previamente determinados. É um conjunto de medidas coordenadas com objetivo de impulsionar a máquina governamental para realizar um objetivo de ordem pública […]. São arranjos complexos típicos da atividade político-administrativa […][241].

Diante do conceito apresentado, é importante ressaltar que não se trata de uma política de governo, e muito menos de uma política de Estado. A hipótese em análise aborda, de forma ampla, a atuação do Poder Executivo na consolidação de uma política com conteúdo pragmático direto e imediato, garantindo e consagrando os objetivos essenciais da república brasileira.

Política pública é o espaço que o Estado tem de discricionariedade para o cumprimento de prestações positivas exigidas pela CRFB/88 e a legislação complementar. Tal discricionariedade deve levar em conta critérios de conveniência e oportunidade, além da vontade dos destinatários dessa política.

É conhecida a tradicional discussão e abordagem acerca do controle judicial das políticas públicas, com a ferrenha crítica ao ativismo judicial de promotores e juízes. Ocorre que intervenções realizadas durante a elaboração de projeto de regularização fundiária, tanto pelo Poder Judiciário, quanto pelo Legislativo, são consideradas hipóteses de ativismo, impedindo, assim, que propostas de regularização fundiária sejam apreciadas e implementadas pelos órgãos competentes.

O controle de políticas públicas pelo Judiciário e pelo Legislativo é realizado em caráter excepcional. É sabido que não é função desses poderes a formulação dessas políticas, papel

---

[241] BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: _____ (Org.). *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 23.

essencial do Executivo, restando àqueles apenas o controle de sua legalidade. Maria Paula Dallari Bucci conceitua política pública a partir dessa lógica de discricionariedade do Poder Executivo:

> Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados visando coordenar os meios à disposição do Estado para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, *expressando a seleção de prioridades*, a reserva dos meios necessários a sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados [242].

De acordo com o conceito apresentado, é certo que, para uma política pública gozar de legitimidade, não basta sua conformação com o ordenamento jurídico e o cumprimento das normas predefinidas do programa, mas, sim, que ela venha a atingir interesses sociais relevantes, consagrando os preceitos tutelados pela CRFB/88. Portanto, não restam dúvidas de que uma política pública habitacional tem que ser desenvolvida no interesse público e de acordo com os anseios da sociedade. A seleção de prioridades na disponibilidade do patrimônio público é realizada pelo Executivo, levando em conta seu reflexo substantivo no meio social.

Abordando a questão dos reflexos da política pública na vida da população, bem como a escolha de prioridades pelo Poder Executivo, é elucidativa a afirmação de Maria Goretti Dal Bosco:

> A prestação de serviços públicos de qualidade, como meta final da atuação da administração pública, só pode se concretizar na medida em que o cidadão passa a ser ouvido em suas expectativas e, com isso, torna-se integrante dos mecanismos que configuram as determinações do interesse público. Logo, a aproximação da administração pública com os cidadãos deveria ser o objetivo fundamental das estruturas de governo[243].

É imprescindível salientar, dentro da perspectiva de política pública exposta, que a eleição das prioridades deve respeitar a efetivação dos direitos fundamentais e sociais. A regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, como instrumento de política pública, é um exemplo de escolha de prioridade realizada pelo Poder Executivo.

---

[242] BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: _____ (Org.). *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 40-41. Grifo nosso.

[243] DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discricionariedade em políticas públicas*: capítulo III. Curitiba: Juruá, 2008. p. 252.

Além da análise da implementação dessas políticas sob a ótica da consagração dos direitos fundamentais, também é fundamental sua análise a partir do contexto de direito à cidade, instituído pela Lei nº 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade. Essa nova lógica impõe ao Estado a concretização de políticas de inserção de todo cidadão nesse novo contexto de cidade, garantindo a moradia a partir da regularização fundiária. Confira-se o que afirma Maria Garcia sobre políticas públicas da cidade:

> Desde que, portanto, a Cidade surge como um projeto de vida em comum à ordem social (à felicidade, como visto em Kelsen), necessário delimitar políticas públicas – "metas coletivas conscientes" (Hugo Assman) – nesse mesmo sentido de delimitação, isto é, dentre as várias necessidades coletivas aquelas que serão priorizadas pelo Poder Público para atendimento, é dizer, necessidades públicas; a serem atendidas pelo esforço de toda a sociedade[244].

Para o cumprimento dos termos do Estatuto da Cidade e o pleito por uma cidade inclusiva, a escolha de prioridades realizadas pelo Executivo deve atender ao núcleo essencial do direito fundamental à moradia. O artigo 182 da CRFB/88 disciplina o princípio básico que orienta todas as políticas públicas urbanas: a função social das cidades. O dispositivo constitucional é regulamentado pelo artigo 2º do Estatuto da Cidade, que determina os objetivos da política urbana. Analisando esse dispositivo, Rosangela Luft destaca:

> O artigo 2º do Estatuto da Cidade, ao estabelecer as diretrizes gerais ao exercício das ações urbanísticas, reforça que todas têm idêntico escopo e acrescenta à função social da cidade o princípio da função social da propriedade. São eles, portanto, a nascente principiológica que delineia tanto as atividades dos poderes públicos nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, quanto as atitudes dos particulares em quaisquer questões que se refiram ao uso e ocupação do solo e à urbanização dos espaços e assentamentos urbanos. No que diz respeito ao princípio da função social da cidade, não há (ainda) uma cultura jurídica solidificada. As abordagens mais frequentes a respeito da cidade e da urbanificação partem do âmbito patrimonial individual, este enquanto esfera de direitos dotada de determinados limites que autorizam a ingerência do Estado em prol do interesse público […]. No Brasil o princípio da função social da cidade foi inaugurado expressamente em texto constitucional no ano de 1988 e, desde então, possui esparsas teorizações no ambiente jurídico. Trata-se de uma baliza precursora da ação estatal que deve servir de referência na adequação e implementação de políticas municipais de urbanificação, mas que demanda o estabelecimento de alguns marcos acerca do seu conteúdo[245].

---

[244] GARCIA, Maria. A cidade e o Estado, políticas públicas e o espaço urbano. In: _____ (Org.). *A cidade e seu estatuto*. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. p. 27.

[245] LUFT, Rosangela Marina. A cidade enquanto direito à função social. In: _____ (Org.). *Políticas públicas urbanas*: premissas e condições para efetivação do direito à cidade. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 112.

As políticas públicas de desenvolvimento urbano devem estar amparadas no princípio da função social da propriedade, de que fala Luft. Assim, é preciso que a postura do gestor público consagre os elementos contemporâneos formadores das cidades em ampla convergência com os preceitos constitucionais e legais citados.

Seguindo os diversos encontros internacionais de discussão acerca da cidade, tratados, declarações e cartas, alguns elementos formadores da função social das cidades devem ser respeitados, entre eles: habitação, trabalho, lazer, circulação, planejamento urbano, mínimo existencial, gestão democrática, urbanização como função pública, sustentabilidade ambiental e descentralização das políticas[246]. Os órgãos públicos de patrimônio devem balizar as políticas urbanas, especialmente aquelas que estão relacionadas com a regularização fundiária, a partir desses elementos formadores.

A decisão do ente público no sentido de garantir a regularização fundiária de assentamentos informais representa o legítimo exercício de uma competência constitucional, outorgada ao Executivo por força dos artigos 3º, inciso III; 23, inciso X; e 183, § 1º, *in fine*, da CRFB/88. É, portanto, temerário outros poderes imiscuírem-se no mérito das políticas públicas de regularização fundiária, sob pena de se afrontar o princípio da separação e independência dos poderes.

A Administração Pública deve realizar projetos de regularização fundiária de acordo com o contexto institucional e jurídico pautado pela seguinte legislação: Lei nº 10.257/2001; Lei nº 11.448/2007; CC/2002; CRFB/88 e Lei nº 13.465/2017. Até a edição desta última norma, a regularização fundiária deveria ser articulada com a regularização urbanística e ambiental, além de ser fruto de uma convergência de ideias (formação de um consenso) entre o Executivo e os destinatários da política pública.

Os projetos de regularização fundiária devem ser desenvolvidos com o objetivo de permitir a inclusão social e territorial de ocupantes de assentamentos informais, com ordenamento espacial e delimitação de território. Devem ser respeitadas normas urbanísticas que permitam preservar o ordenamento adotado e controlar o adensamento do espaço cedido à

---

[246] Letícia Marques Osório cita alguns diplomas internacionais que consagram o direito à cidade e seus elementos formadores: Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966; Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978; Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976; Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992; Carta Social Europeia, revisão de 1996; Agenda Habitat de 1996; bem como os comentários gerais nºs 04 e 07 do Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. (OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia e segurança da posse*: diretrizes, instrumentos e processo de gestão. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 31-32.)

comunidade, sempre na tentativa de preservar ao máximo a ocupação original, realizando realocações apenas na hipótese de risco para o morador.

Um dos critérios mais relevantes observados na elaboração de projetos de regularização fundiária é a participação efetiva dos moradores, a quem essa política se destina, com ampla formação de um consenso entre todos os atores envolvidos. O Executivo, responsável pela formulação de políticas de desenvolvimento urbano, seguindo os termos da CRFB/88 e da legislação infraconstitucional, deve formular projetos de regularização de acordo com as necessidades apresentadas pelos próprios ocupantes. Dessa forma, os critérios técnicos deverão respeitar questões sociais, culturais, históricas e ambientais.

O projeto de regularização fundiária, como instrumento de política pública urbana, deve ser fruto de uma convergência de vontades e interesses específicos. Isso demonstra a participação efetiva do cidadão na formulação dessa política, consagrando o princípio democrático presente em grande parte da legislação urbanística. Nessa linha, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, incisos I, II, III, IV e XIV, disciplinando as diretrizes gerais da política urbana, determina que:

> Art. 2º - A *política urbana* tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – *gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; […] XIV – *regularização fundiária* e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais[247].

Seguindo as diretrizes apresentadas, especialmente no inciso II, que prevê a gestão democrática por meio da participação da população na formulação, execução e acompanhamento dos projetos de desenvolvimento urbano, reitera-se que a política pública

[247] 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, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 17 fev. 2022. Grifos nossos.

urbana deve ser resultado de um consenso. A atuação estatal deve ser balizada, sempre dentro de critérios técnicos, pelas demandas das pessoas contempladas pela própria política pública a ser realizada.

Nessa linha, a título de exemplo, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, disciplinava o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Ele determinava, em seu artigo 48, inciso III, que os destinatários da regularização fundiária deveriam participar de todas as etapas desse processo[248]. Tal inciso, que demonstrava a preocupação com a efetiva participação popular na formulação das políticas públicas, foi revogado pela Lei nº 13.465/2017. Essa mesma lei modificou quatro regimes jurídicos instituídos nas últimas décadas: (i) regularização fundiária rural; (ii) regularização fundiária urbana; (iii) regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e (iv) regime sobre os imóveis da União, em especial sobre o regramento da alienação desses imóveis. Ela foi regulamentada pelo Decreto 9.310, de março de 2018.

O antigo marco legal de regularização fundiária, Lei nº 11.977/2009, é uma lei federal, portanto, só disciplinava a regularização fundiária em áreas da União. Já a Lei nº 13.465/2017 é nacional, disciplinando a regularização fundiária em bens públicos de todos os entes da federação.

A referida lei de 2017 desconstruiu o arcabouço jurídico existente acerca da regularização fundiária, especialmente a urbana. O regramento anterior estava consolidado nos seguintes pilares: (i) Lei 6766/79, que disciplina o parcelamento do solo em todo o território nacional; (ii) CRFB/88, que introduz o capítulo próprio da Política Urbana; (iii) Lei 10.251/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os artigos da Constituição sobre política pública urbana, e (iv) Lei 11.977/09, considerada, até então, o mais importante instrumento jurídico a tratar da matéria da regularização fundiária urbana.

A Lei nº 13.465/2017 revogou os seguintes dispositivos: parte da Lei nº 6.015/1973; parte da Lei nº 6.766/79 (parcelamento do solo urbano) e o Capítulo III da Lei nº 11.977/2009. Com essas revogações e o tratamento outorgado aos institutos da regularização, o novo marco legal passou a impor uma inversão da lógica da política urbana. A dinâmica consolidada no

[248] "Art. 48. - Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios: […] III - participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização" (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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

ordenamento jurídico nacional nesse campo, desde a CRFB/88, era pautada pelo respeito aos seguintes princípios: (i) moradia digna; (ii) função social da posse, da propriedade e da cidade; (iii) autonomia da posse frente à propriedade; (iv) adequado ordenamento territorial; (v) implantação de infraestrutura e garantia de áreas públicas; e (vi) participação da sociedade no desenvolvimento das políticas urbanas.

A Lei nº 13.465/2017 impõe uma inversão nessa lógica, a partir dos seguintes preceitos: (i) competitividade; (ii) eficiência energética; (iii) complexidade funcional (art. 9º § 1º); (iv) eficiência na ocupação e no uso do solo (art. 9º § 1º); e (v) privilégio da proteção à propriedade e não à posse, como será abordado em capítulo próprio.

A nova lei também deixa de disciplinar conceitos importantes para a regularização fundiária, como: (i) área urbana consolidada e (ii) as etapas da regularização fundiária. Além disso, deixa de regulamentar um mecanismo importante para a regularização fundiária, como o artigo 1.228, parágrafos 4º e 5º do Código Civil.

A partir da problematização apresentada, conclui-se que a nova lei alterou, de maneira substancial, a política pública de regularização fundiária, uma vez que, com a revogação do Capítulo 3 da Lei nº 11.977; dos artigos 288-A a 288-G, que tratam do registro da regularização fundiária na Lei 6.015/73; e com a inaplicabilidade de parte da Lei 6.766/79 (art. 57), desconstruiu a lógica consolidada no ordenamento jurídico pátrio. Além disso, o privilégio em disciplinar a questão proprietária ignora o esforço teórico feito durante anos para garantir autonomia e o mesmo grau de importância aos institutos da posse e da propriedade, como ainda será abordado no presente capítulo.

Mesmo diante das alterações realizadas pela Lei nº 13.465/2017, especialmente com a revogação do artigo 48, inciso III da Lei nº 11.977/2009, a participação popular na formatação de políticas públicas de regularização fundiária ainda pode ser considerada mandatória, por força do artigo 2º, inciso II da Lei nº 10.257/2001. Ele legitima e institucionaliza a participação dos destinatários na formulação da política pública, dando, assim, substância e uma ambiência democrática à atuação do Poder Executivo.

A ordem jurídica contemporânea impõe uma perspectiva participativa em todas as esferas estatais, ou seja, em toda a atuação do poder público na solução dos conflitos concretos, especialmente na implementação de políticas públicas. O Estatuto da Cidade apresentou ao administrador público parâmetros que devem ser obedecidos nas práticas positivas do Estado. No que tange à participação popular, a gestão democrática das políticas urbanas é um desses parâmetros, em que a normatividade buscou aproximar o ente público da realidade concreta, intensificando a legitimidade de suas políticas.

Jürgen Habermas, em seu trabalho sobre direito e democracia, entre facticidade e validade, faz uma construção sobre a participação do cidadão no processo legislativo como uma forma de dar legitimidade à atuação concreta da norma, deixando claro que toda essa sistemática se apoia no princípio da soberania popular. Segundo o autor, tal construção apresenta um paradoxo, uma vez que a legitimidade surge a partir da legalidade, como demonstra o trecho:

> porque esses direitos dos cidadãos têm, de um lado, a mesma estrutura de todos os direitos, os quais abrem ao indivíduo esferas da liberdade de arbítrio. Mesmo sem levar em conta as diferenças nas modalidades de uso desses direitos, os direitos políticos também devem e podem ser interpretados como liberdades de ação subjetivas, as quais simplesmente fazem do comportamento legal um dever, portanto, liberam os motivos para um comportamento conforme as regras. De outro lado, o processo legislativo democrático precisa confrontar seus participantes com as expectativas normativas das orientações do bem da comunidade, porque ele próprio tem que extrair sua força legitimadora do processo de um entendimento dos cidadãos sobre regras de sua convivência[249].

Nesses termos, a atuação estatal será pautada a partir de regras que foram formuladas pela atuação dos titulares dos direitos políticos e devem balizar a sua própria atuação naquela comunidade, especialmente no que diz respeito à gestão democrática. As legislações urbanísticas infraconstitucionais, bem como o capítulo de política urbana da CRFB/88, são uma consequência do Fórum Nacional de Política Urbana, que realizou encontros em todo o país na década de 1980. A agenda do pensamento da política urbana nesse período foi caracterizada por uma ampla produção acadêmica e participação dos movimentos sociais, que influenciaram e pautaram a produção legislativa urbanística[250].

Os parâmetros da legislação foram fixados a partir de demandas formuladas pela própria população, demonstrando a conformação de um processo legislativo democrático. Dessa forma, a base legislativa da política pública urbana é pautada pela legitimidade, atendendo, assim, à realidade concreta e satisfazendo as expectativas dos destinatários dessa política.

A participação popular está positivada, tornando a norma um verdadeiro fruto de construção coletiva e democrática. A população participa da elaboração dos termos da lei e esta, por sua vez, garante a participação da própria população na formulação e implementação de políticas públicas, inclusive, na escolha da prioridade pública. O consenso outorga à decisão

---

[249] HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Bueno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1. p. 114-115.

[250] MARICATO, Ermínia. *Impasses da política urbana no Brasil.* 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 117-120.

administrativa ampla legitimidade, blindando a atuação estatal de qualquer tipo de intervenção ou controle, sobretudo de outros poderes (Judiciário e Legislativo), salvo na hipótese de lesão a direito.

A legitimidade do direito positivo está no processo democrático imposto à produção normativa. As normas de direito urbanístico são fruto de um processo democrático de construção dos parâmetros da política urbana brasileira. Nesses termos, os destinatários da política pública devem ratificá-la, estabelecendo um consenso entre administradores e administrados[251].

A imposição de uma política pela Administração Pública que estivesse em desacordo com as demandas e a própria vontade dos cidadãos envolvidos, estaria em oposição à formação discursiva de consensos a partir de uma lógica procedimental. A coerção, por meio da força estatal, cria um ambiente em que as políticas públicas são despidas de legitimidade democrática, uma vez que, nesse caso, a escolha da prioridade pública foi realizada pelo Executivo sem a convergência de vontades necessária, ou, nos dizeres de Habermas, de uma vontade racional[252].

O já citado artigo 2º, inciso II do Estatuto da Cidade determina a participação popular na elaboração de projetos de desenvolvimento urbano; por sua vez, o inciso III impõe a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social, garantindo, assim, uma interlocução entre a sociedade e os próprios agentes do Estado.

---

[251] De acordo com Habermas: "certamente a fonte de toda a legitimidade está no processo democrático da legiferação; e esta apela, por seu turno, para o princípio da soberania do povo. Todavia, o modo como o positivismo jurídico introduz esse princípio não preserva o conteúdo moral independente dos direitos subjetivos – a proteção da liberdade individual" (HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Bueno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1. p. 122); "o contrato da sociedade faz prevalecer o princípio do direito, na medida em que liga a formação política da vontade do legislador a condições e um procedimento democrático, sob as quais os resultados que apareceram de acordo com o procedimento expressam *per se* a vontade consensual ou o consenso racional de todos os participantes". (Ibid., p. 127.)

[252] Ainda segundo Habermas: "Todavia, se discursos (e, como veremos, negociações, cujos procedimentos são fundamentados, discursivamente) constituem o lugar no qual se pode formar uma vontade racional, a legitimidade do direito apoia-se, em última instância, num arranjo comunicativo: enquanto participantes de discursos racionais, os parceiros do direito devem poder examinar se uma norma controvertida encontra ou poderia encontrar o assentimento de todos os possíveis atingidos. Por conseguinte, o almejado nexo interno entre soberania popular e direitos humanos só se estabelecerá se o sistema dos direitos apresentar as condições exatas sob as quais as formas de comunicação – necessárias para uma legislação política autônoma – podem ser institucionalizadas juridicamente" (Ibid., p. 138). Na mesma linha, definindo o conceito de discurso racional, Habermas afirma que "toda a tentativa de entendimento sobre pretensões de validade [é] problemática, na medida em que ele se realiza sob condições da comunicação que permitem o movimento livre de temas e contribuições, informações e argumentos no interior de um espaço público constituído através de obrigações ilocucionárias. Indiretamente a expressão refere-se também as negociações, na medida em que estas são reguladas através de procedimentos fundamentados discursivamente" (Ibid., p. 142).

No mesmo sentido, o artigo 40 do Estatuto da Cidade estabelece o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Seu § 4º determina que, no processo de elaboração do plano, os poderes municipais deverão promover audiências públicas com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Tal imposição demonstra a institucionalização, na legislação infraconstitucional, de veículos de diálogo que deverão lastrear a política pública urbana brasileira. O diálogo entre os diversos órgãos do poder público e dele próprio com o cidadão está previsto em lei[253].

As pretensões indicadas anteriormente são validadas a partir de argumentos comuns, ou seja, com uma força racionalmente motivadora, formando um consentimento apoiado em tomadas de posição recíprocas. Assim, a liberdade meramente subjetiva permite aos indivíduos sair do espaço público (espaço comunicativo) e tomar apenas uma posição de observação[254]. O princípio do discurso deve, então, assumir, pela via da institucionalização jurídica, o papel de um princípio da democracia, legitimando a escolha da prioridade pública.

A teoria do discurso, aplicada à política pública de desenvolvimento urbano, outorga legitimidade às normas de ação em geral, que podem ser separadas em cinco categorias: (i) direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação; (ii) direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do *status* de um membro em uma associação voluntária de parceiros do direito; (iii) direitos fundamentais que resultam imediatamente da possibilidade de postulação judicial de direitos e da configuração politicamente autônoma da proteção jurídica individual; (IV) direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação de opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política e por meio dos quais eles criam direito legítimo; e (v) direitos fundamentais a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente, na medida em que isso for

---

[253] "Art. 40 - O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – *a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade*; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos". (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, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 17 fev. 2022. Grifo nosso.).

[254] HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Bueno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1. p. 156.

necessário para um aproveitamento, em igualdade de chances, dos direitos elencados anteriormente[255].

No que tange à quarta categoria (direito fundamental à participação) são os próprios cidadãos que poderão avaliar se o direito que estão criando é legítimo. Os cidadãos têm sua participação e a possibilidade direta de influenciar na vontade do legislador institucionalizada. Assim, constitui-se um processo legislativo democrático, em que o cidadão influencia na elaboração da norma, outorgando-lhe legitimidade.

É o que ocorre na elaboração do plano diretor, uma vez que as audiências públicas, previstas no Estatuto da Cidade, têm o objetivo de permitir a participação do cidadão na formulação dessa lei municipal, definindo a atuação do legislador na escolha das prioridades em políticas públicas urbanas. Com isso, todo cidadão pode participar dos processos relevantes de deliberação e decisão na formação do sistema normativo, sempre nos termos de uma liberdade comunicativa, em que a posição de cada um possa ser avaliada de maneira igual.

Dever-se-á, portanto, garantir a todos iguais direitos políticos fundamentais, para que o povo exerça sua soberania a partir de uma formação discursiva da soberania e da vontade. A institucionalização jurídica das técnicas discursivas é uma forma de legitimar a própria normatização jurídica.

Na linha do que foi exposto, é possível afirmar que a autonomia no âmbito privado é necessária para garantir uma autonomia no âmbito público, uma vez que apenas a autonomia privada pode garantir a liberdade de igual participação no processo político democrático (formação discursiva das decisões políticas). Assim, a teoria discursiva une o ambiente privado ao público, garantindo e estabelecendo um diálogo entre o destinatário da política pública e o seu autor.

Com isso, a legislação urbanística estabelece um espaço público dialógico, institucionalizando procedimentos participativos que permitem ao cidadão atuar nas decisões políticas, outorgando legitimidade diante do consenso firmado. Nessa toada, após a formação do consenso, a atuação estatal deixa de ser discricionária e passa a estar vinculada aos termos da convergência de vontades preestabelecidas. O respeito ao consenso criado deve ocorrer não apenas por parte dos entes envolvidos, mas, também, de todos os atores estatais.

A participação popular na eleição da prioridade pública, no que tange à formulação de políticas urbanas, evita a apropriação de todo esse processo por parte do poder econômico, ou seja, pelas empresas privadas. É importante ressaltar que a política urbana (planejamento

[255] HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Bueno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1. p. 159-160.

urbano e regularização fundiária) é competência do Estado, mas, como afirma Ermínia Maricato:

> planejamento é competência do Estado e este é a expressão das classes dominantes, daí a impossibilidade do planejamento democrático e igualitário. Essa assertiva, que pode ser baseada nas complexas e brilhantes análises de Henri Lefebvre, entre outros marxistas, é aplicada indistintamente, para Paris ou São Paulo[256].

De acordo com a autora, a efetivação do planeamento democrático, nos moldes elencados na presente seção, é um dos grandes obstáculos contemporâneos. Para tanto, diversas razões podem ser lembradas, entre elas[257]: (i) dificuldade de lidar com a máquina pública administrativa; (ii) aplicação arbitrária da lei, diante da influência do poder econômico e político; (iii) relação direta entre patrimônio e direito, com cidadania restrita, a partir de relações de privilégio; (iv) confusão entre as esferas pública e privada; e (v) distanciamento em relação à realidade local e à prática legislativa.

O afastamento da exigência acerca da participação popular no desenvolvimento de políticas públicas urbanas, com a revogação de parte da Lei nº 11.977/2009, foi justificado como uma medida para desburocratizar o processo, intensificando a discricionariedade estatal. Ocorre que a participação desses ocupantes é o elemento central, que permite outorgar legitimidade à atuação do poder público. Como demonstrado, essa participação é imposta diretamente pela Lei nº 10.257/2001, independentemente de inserção expressa no novo marco legal de regularização fundiária.

A referida conformação democrática deve avaliar, por exemplo, qual instrumento deve ser aplicado à regularização; de que forma será outorgado (individual, coletiva, transmissível, intransmissível); qual destinação o ocupante lhe poderá conferir, entre outras determinações. Assim, a discricionariedade da administração pública na realização de políticas urbanas de regularização fundiária é preservada, mas sua legitimidade depende da participação popular, especificamente dos destinatários dessas políticas, no processo de tomada de decisão. É apenas a partir de uma lógica democrática que a política de regularização conseguirá adesão social e resultado efetivo.

A regularização fundiária desenvolvida nesses termos garantirá a fixação substancial das pessoas no território. A remoção arbitrária dos ocupantes de assentamentos urbanos

---

[256] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 48.

[257] Ibid., p. 51.

consolidados atua para a formação de um ambiente urbano segregado, afastando dos locais de infraestrutura aqueles que estão em uma situação de informalidade. Desse modo, a opção pelo sistema mais adequado deve levar em conta a diminuição da intensidade desses deslocamentos.

Diante do exposto, para um enfrentamento da problemática apresentada no presente trabalho, especialmente com relação à democratização do acesso à terra nas cidades, é imperiosa a manutenção de uma política pública urbana com ampla participação popular, concretizando os ditames acerca da gestão democrática desses espaços. Com isso, é possível evitar que os instrumentos de regularização fundiária sejam apropriados pelos atores do mercado imobiliário e utilizados de forma seletiva, como mais um modo de reprodução do capital nas cidades. A próxima seção trará uma reflexão mais detalhada acerca da regularização fundiária como instrumento da própria política pública urbana.

2.2.2 A regularização fundiária plena como instrumento da política pública urbana

A legislação ordinária não faz referência aos fundamentos constitucionais da regularização fundiária, mas é possível indicá-los no artigo 24, incisos I e IV da CRFB/88[258]. Esse dispositivo outorga competência concorrente à União, aos estados e ao Distrito Federal para legislar sobre urbanismo e meio ambiente. Deve-se ressaltar que a competência da União está limitada a estabelecer normas gerais, cabendo aos estados (também aos municípios) e ao Distrito Federal a competência suplementar.

A União disciplinou as normas gerais acerca da regularização fundiária tanto na Lei nº 11.977/2009, já parcialmente revogada, quanto na Lei nº 13.465/2017, em pleno vigor. As normas gerais indicadas serão analisadas de forma detalhada posteriormente, com o intuito de construir um conceito de regularização fundiária, bem como apresentar as modificações recentes em seus objetivos e sua função. Cumpre ressaltar que, nas duas leis, a União acaba pormenorizando demais a estrutura da regularização fundiária, praticamente avançando na competência suplementar dos demais entes federados, beirando a inconstitucionalidade[259].

---

[258] "Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; […] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição". (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[259] Seguindo essa orientação, defende José Afonso da Silva: "Aqui só queremos observar que a União, sempre que se lhe dá competência para estabelecer normas gerais, acaba descendo a pormenores que extrapolam o conceito de normas gerais e, por isso, resvala para as fronteiras da inconstitucionalidade". (SILVA. José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 393.)

O jornal *Estado de Minas*, em 2019, publicou uma reportagem que demonstra o quanto a ausência de uma política efetiva de regularização fundiária interfere na vida das pessoas:

> Moradora de Virginópolis, de 10 mil habitantes, no Vale do Rio Doce, a técnica em enfermagem Suely Alves do Perpétuo Silva diz que realizou um verdadeiro sonho ao receber a escritura do imóvel onde a família mora há mais de 10 anos. No Norte do estado, em Mirabela, o comerciante Elias Soares da Fonseca ainda aguarda ansiosamente para ter em mãos a documentação do seu estabelecimento na chamada "terra do santo", área que tem São Sebastião como "dono", desde que fazendeiros doaram uma gleba para o santo no fim século 19[260].

A partir do que foi exposto na seção anterior, é possível inferir que a regularização fundiária é um dos instrumentos da política pública urbana. Tal afirmação nos leva à necessária análise conceitual do que vem a ser esse instituto, tanto com relação a sua estrutura, quanto a sua função, ou seja, se realmente é possível afirmar a existência de um modelo específico de regularização. Sobre esse assunto, no capítulo 4, será apresentada, com mais detalhe, a hipótese de que o modelo de regularização fundiária urbana consolidado no Brasil foi alterado pela Lei nº 13.465/2017.

Nessa seara, a proposição será iniciada com a análise do conceito de regularização fundiária presente na doutrina especializada, bem como na legislação em vigor. A partir dessa investigação, observar-se-á a convergência ou não de elementos apresentados pela doutrina e sua coerência com o direito positivado. Somente após essa verificação será possível uma inferência mais específica acerca do possível modelo de regularização existente no Brasil.

Iniciando a tentativa por uma busca conceitual, vejamos o que afirmam José Renato Nalini e Wilson Levy acerca do tema: "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[261]".

Os autores fazem a inserção da regularização urbanística como elemento integrante da regularização fundiária. Como será exposto, há uma diferença conceitual relevante para ambos os processos. Além disso, eles associam como foco exclusivo desse processo os denominados "assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades". Não fazem qualquer inferência a

---

[260] RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis urbanos no país não teme escritura. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 28 jul. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/07/28/interna_politica,1072944/metade-dos-imoveis-urbanos-no-pais-nao-tem-escritura.shtml>. Acesso em: 29. jul. 2019.

[261] NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). *Regularização fundiária*: de acordo com a Lei 12.651/2012 – Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12.727/2012. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 3.

situação proprietária ou possessória. Isso nos leva à conclusão de que, na visão dos autores, a regularização poderia se dar tanto por meio da posse quanto da propriedade.

A referência às questões urbanísticas e ambientais inseridas no conceito de regularização são explicadas pelos próprios autores no seguinte trecho:

> A irregularidade fundiária pode ser *dominial*, ou seja, o possuidor ocupa terra pública ou privada, mas não tem título sobre essa ocupação. Mas pode ser também *urbanística* e *ambiental*, se o parcelamento do solo está em desacordo com a legislação urbanística e ambiental e não foi devidamente licenciado[262].

Nessa linha, há uma diferenciação, inserida no conceito fundiário, de regularização dominial, urbanística e ambiental. Assim, é possível que uma determinada ocupação esteja regularizada do ponto de vista dominial, ou seja, devidamente titulada, mas irregular no que tange às questões urbanísticas ou ambientais. Com isso, o primeiro enfrentamento que deve ser feito é solucionar qualquer tipo de controvérsia acerca da imprescindibilidade ou não de identificar a regularização apenas como dominial, ou inserir questões urbanísticas e ambientais em sua definição.

A Lei nº 11.977/2009, parcialmente revogada pela Lei nº 13.465/2017, apresentava uma definição ampla de regularização fundiária em seu artigo 46:

> Art. 46 - A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado[263].

A partir da definição apresentada pelo artigo, é possível constatar duas finalidades da regularização fundiária: (i) regularização do próprio assentamento irregular, a partir de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais – ou seja, demarcação da área ocupada, instalação de serviços públicos e promoção de infraestrutura básica para garantir condições dignas de

---

[262] NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). *Regularização fundiária*: de acordo com a Lei 12.651/2012 – Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12.727/2012. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 6.

[263] 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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

moradia; e (ii) titulação dos ocupantes de tais assentamentos, após a formalização de toda a área.

A legislação indicada foi revogada pela Lei nº 13.465/2017, conversão da Medida Provisória nº 759/2016. A nova lei institui, em todo o território nacional, normas gerais acerca da regularização fundiária urbana, referenciada pela sigla REURB. O artigo 9º, *caput* da nova legislação segue a mesma linha do artigo 46 da Lei nº 11.977/2009, uma vez que apresenta um conceito multidisciplinar de regularização fundiária. Vejamos:

> 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[264].

Nos termos do artigo citado, a regularização fundiária continua abrangendo as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, mantendo, com isso, uma visão interdisciplinar do tema[265]. Mesmo assim, é possível identificar profundas alterações no conceito de regularização fundiária: o artigo 46 da lei de 2009 possuía quatro pilares, alguns já mencionados: (i) medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais; (ii) objetivo na regularização de assentamentos irregulares; (iii) titulação dos ocupantes de assentamentos irregulares; e (iv) garantia do direito social à moradia, do pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O artigo 9º da Lei nº 13.465/2017, por sua vez, aponta os seguintes pilares: (i) medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais; (ii) objetivo na incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e (iii) a titulação de seus ocupantes. É importante ressaltar que a nova lei não faz qualquer referência ao direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, tampouco ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

---

[264] 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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

[265] SILVA. José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 392. De acordo com o autor: "Por aí se vê que a regularização fundiária urbana exige atuação multidisciplinar. É um problema basicamente urbanístico, mas para sua efetivação se requer a presença de arquitetos-urbanistas, de ambientalistas, de sociólogos e de juristas".

Os pilares conceituais da regularização fundiária indicados na legislação serão analisados de forma detalhada, levando em conta as alterações impostas pela Lei nº 13.465/2017.

Nessa perspectiva multidisciplinar, a regularização fundiária tem o papel de evitar uma violação aos padrões de desenvolvimento urbano, evitando, com isso, que o crescimento urbano provoque uma distorção na estrutura socioespacial da cidade. Por essa razão, devem ser observadas medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

O ordenamento jurídico brasileiro apresenta um histórico considerável de normas que tentam estabelecer os parâmetros para a regularização fundiária. São inúmeras as medidas jurídicas previstas nessa legislação, como a Lei nº 6.766/1979, que traz uma previsão normativa acerca do parcelamento do solo urbano; a própria Lei nº 11.977/2009 e a atual Lei nº 13.465/2017.

A referida 6.766/79, lei federal de parcelamento do solo urbano, buscou estabelecer um regramento uniforme acerca da ocupação desse espaço. No que tange à regularização urbanística, seu objetivo é a adequação do parcelamento do solo perante o município, os estados, o Distrito Federal e a União, quando for o caso. Além disso, ela busca corrigir questões referentes à infraestrutura urbana em geral, como as vias de circulação e os espaços públicos.

Hely Lopes Meirelles afirma que o urbanismo é um: "Conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade"[266]. Dessa forma, a organização dos espaços urbanos é o viés central do que devemos entender como regularização urbanística, o que nos leva à conclusão de sua necessária anterioridade a qualquer processo de titulação.

Partindo do pressuposto conceitual apresentado, os pilares da regularização urbanística são as normas referentes ao: (i) parcelamento do solo; (ii) uso e ocupação dele; bem como (iii) normas edilícias. O pleno desenvolvimento das cidades depende de uma regulação acerca desses pilares, evitando que inúmeros problemas sejam desencadeados, por exemplo: colapso do sistema de transportes, assoreamento dos rios, aumento de processos erosivos, precariedade do saneamento básico, ausência de equipamentos urbanos e comunitários, crescimento desordenado, entre outros.

A regularização fundiária deve levar em conta os aspectos urbanísticos, assim como os ambientais. Dessa forma, o termo "sustentável" deve acompanhar a dinâmica da regularização, consagrando a expressão "regularização fundiária sustentável". Nesse sentido, é imprescindível

[266] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 585.

a remição ao Capítulo 7 da Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). Tal conferência foi realizada em 1992, no Rio de Janeiro, e também é conhecida como ECO-92. No referido capítulo, estavam preconizadas as seguintes providências: (i) oferecer a todos habitação adequada; (ii) aperfeiçoar o manejo de assentamentos humanos; (iii) promover o planejamento e o manejo sustentável do uso da terra; (iv) promover a existência integrada da infraestrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos; (v) promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos; (vi) promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres; (vii) promover atividades sustentáveis na indústria da construção; e (viii) promover o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos[267].

Na mesma linha, o artigo 9º da Resolução CONAMA 369/06, ao disciplinar a regularização fundiária sustentável de área urbana, condiciona-a aos seguintes requisitos:

> Art. 9º - A intervenção ou supressão de vegetação em APP [(Áreas de Vegetação Permanente)] para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições: I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais; II - ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor ou outra legislação municipal; III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios: a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infraestrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia; b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare; IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP: a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea "a", do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA nº 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 m para cursos de água de até 50 m de largura e faixas mínimas de 50 m para os demais; b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público; c) em restingas, conforme alínea "a" do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 m a partir da linha de preamar máxima; V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001; VI - apresentação pelo poder público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemple, entre outros: a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas; b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação

[267] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 21*. In: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html#:~:text=A%20Agenda%2021%20pode%20ser,justi%C3%A7a%20social%20e%20efici%C3%AAncia%20econ%C3%B4mica>. Acesso em: 15 fev. 2022.

> consolidada existente na área; c) especificação dos sistemas de infraestrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos; d) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas nas alíneas "a" e "c" do inciso IV deste artigo; e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco; f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução; g) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores; h) garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água; e i) realização de audiência pública[268].

Como se vê, a resolução estabelece, como pressuposto para a regularização fundiária, a presença de elementos de infraestrutura urbana, como malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água e rede de distribuição de energia. Ainda, faz referência expressa às questões relacionadas a densidade demográfica, localização e áreas já ocupadas de maneira consolidada. Deve-se destacar a imprescindibilidade de apresentação, pelo poder público municipal, do denominado "Plano de Regularização Fundiária Sustentável", com indicação dos pilares de satisfação de todas as demandas ambientais.

Nessa linha, o já revogado artigo 51 da Lei nº 11.977/2009 indicava os elementos a serem contemplados em qualquer projeto de regularização fundiária. Vejamos o dispositivo legal:

> Art. 51 - O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos: (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)
> I - as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)
> II - as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)
> III - as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016)
> IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011) (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

[268] CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 369, de 28 de março de 2006*. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP). Brasília, DF: CONAMA, 2006. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/legislparcel_18.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

> V - as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica[269].

A legislação transcrita demonstra uma forte presença, na lei de 2009, de uma perspectiva ampla de regularização, com diversas condicionantes, até se chegar à titulação propriamente dita.

A questão social também está presente nessa visão multidisciplinar da regularização, especialmente com a finalidade de integrar os assentamentos e loteamentos à cidade regular, oferecer moradia digna, buscar a redução da marginalização periférica, o acesso a bens e serviços e equipamentos públicos de lazer, além de educação e saúde.

No que se refere à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, a Lei nº 11.977/2009 fazia referência, como objetivo da regularização fundiária, à regularização dos denominados "assentamentos irregulares". Essa expressão foi alterada pela Lei nº 13.465/2017 que passou a utilizar a denominação "núcleos urbanos informais". O conceito de núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado está disciplinado no artigo 11 da mesma lei:

> Art. 11 - Para fins desta Lei, consideram-se:
> I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;
> II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;
> III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município[270] […].

---

[269] 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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

[270] 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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

Em uma análise prática, a nova expressão não causa qualquer tipo de alteração estrutural, sendo certo que ainda abarca os grupos de ocupantes urbanos que não estão inseridos dentro da lógica do direito formal.

No que tange ao terceiro fundamento da regularização fundiária presente no artigo 9º da Lei 13.465/2017, "titulação dos ocupantes", é preciso debruçar-se sobre isso com cautela, para que seja possível identificar o que seria um título hábil a registro. Alguns questionamentos se fazem necessários para uma maior compreensão do tema, como: (i) qual seria esse título? (ii) tem que ser registrado? (iii) qual o direito que tal título tem que garantir? Tais perguntas vão ajudar na própria definição do quem vem a ser regularização fundiária, e demonstrar se sua insuficiência prática decorre da própria perspectiva conceitual que lhe é outorgada[271].

Nos termos já expostos anteriormente, a dinâmica brasileira acerca da titulação é pautada na exacerbação do direito de propriedade, bem como na associação da regularização fundiária com o direito à moradia. É inequívoco o fato de que moradia e regularização estão associadas, mas não basta compreender apenas que uma questão está necessariamente inserida na outra. Isso nos leva a uma diferenciação do que venha a ser política habitacional e regularização fundiária.

Na literatura a respeito do tema, é comum a associação da regularização fundiária apenas com a questão da titulação e, por sua vez, a relação da titulação com o direito de propriedade. Nessa linha, vejamos o que diz Ivan Carneiro Castanheiro: "Na visão tradicional, a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas visando regularização civil do imóvel, estando relacionada com o direito de propriedade, materializado pelo registro na matrícula no Ofício de Registro de Imóveis"[272].

Dessa forma, a regularização fundiária, necessariamente, envolve a titulação, que nada mais é do que a outorga de um documento que formaliza o direito do ocupante sobre aquela

---

[271] A título de exemplo acerca de uma visão que associa a regularização fundiária com uma perspectiva do direito de propriedade, vejamos a posição de Daniela Rosário Rodrigues: "[…] em virtude da função econômica atribuída constitucionalmente ao direito de propriedade, é essencial que o seu titular tenha em suas mãos um título hábil a registro. Enquanto não houver o registro do título aquisitivo, o aparente titular não é titular jurídico, não é titular de direito, razão pela qual o seu patrimônio estará fora da circulação de riquezas. Portanto, é certo afirmar que o direito de propriedade também será tido por irregular e, por conseguinte, não garantirá ao seu aparente titular o pleno exercício dos poderes a ele inerentes, na forma do disposto no artigo 1.228, CC". (RODRIGUES, Daniela Rosário. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Org.). *Regularização fundiária*: de acordo com a Lei 12.651/2012 – Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12.727/2012. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 35.)

[272] CASTANHEIRO. Ivan Carneiro. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Org.). *Regularização fundiária*: de acordo com a Lei 12.651/2012 – Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12.727/2012. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 109.

determinada área ocupada. Esse título pode conceder tanto um direito possessório, quanto um direito de propriedade. Por isso, não é coerente associar a titulação única e exclusivamente à questão proprietária.

De acordo com o contexto legislativo indicado, é fundamental estabelecer como pressuposto uma perspectiva ampla da regularização fundiária, resguardando, como seu principal objetivo, a garantia do próprio direito à cidade, e não apenas do direito à moradia.

Nos termos apresentados no primeiro capítulo, a maneira como a urbanização brasileira ocorreu potencializou a formação de inúmeros aglomerados urbanos informais. O grau de estabilização desses assentamentos no território impõe uma reflexão acerca de qual seria a estrutura mais adequada para viabilizar sua formalização. Por isso, a legislação urbanística não pode ser um obstáculo para a própria regularização fundiária. Nesse sentido, Arícia Fernandes Correia afirma que:

> Justamente porque é impossível regularizar fundiariamente as favelas e loteamentos irregulares e clandestinos de moradores de baixa renda com base em regras urbanísticas que jamais foram cumpridas, que Carlos Ary Sundfeld, à época comentando o então novato Estatuto da Cidade, selou um diagnóstico preciso acerca da nova "ordem urbanística popular", no sentido de identificar que ela inverte a lógica pretérita da urbanização e regularização: no lugar de a cidade informal ter que se adaptar à legislação urbanística, é esta que passa a ter que se adaptar às novas conformações espaciais da cidade, mediante absorção, sempre que possível, dos parâmetros urbanísticos dos assentamentos precários e loteamentos informais à cidade formal[273].

Levando em conta a crítica apresentada, que se baseia em uma visão constitucionalizada da regularização fundiária – especialmente como uma forma de viabilizar a promoção dos atributos do ser humano – e na estrutura constante no Estatuto da Cidade, é possível concluir que a regularização urbanística, sem impedir a fundiária, deve precedê-la. Em outras palavras, a regularização urbanística deve garantir a infraestrutura urbana mínima no local em que se pretende fazer regularização fundiária. Para viabilizar essa lógica, as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) têm um papel importante, pois, com a existência delas, assegura-se que haja uma legislação de uso e ocupação do solo específica para aquela determinada área, em que serão adotados padrões mais flexíveis de uma "urbanização possível".

A título de exemplo, com o intuito de demonstrar a diferença estrutural entre regularização urbanística e fundiária, e ratificando o fato de que a primeira deve preceder a

[273] CASTANHEIRO. Ivan Carneiro. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Org.). *Regularização fundiária*: de acordo com a Lei 12.651/2012 – Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12.727/2012. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 29.

segunda, vejamos os artigos 232 e 233 do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, Lei Complementar nº 111/2011:

> Art. 232 - A *regularização urbanística* compreenderá:
> I - elaboração de legislação específica para o parcelamento e o uso e ocupação do solo prevendo padrões adequados à ocupação da área objeto de regularização;
> II - elaboração de projetos de alinhamento para o estabelecimento de limites entre as áreas públicas e privadas;
> III - reconhecimento e denominação dos logradouros;
> IV - implantação de sistema de fiscalização, acompanhado de esclarecimento e conscientização da população;
> V - regularização edilícia dos imóveis, com a concessão do habite-se e a oficialização do endereço;
> VI - regularização fiscal dos imóveis e inclusão destes no cadastro imobiliário municipal;
> VII - convênios para prestação de assistência técnica às comunidades de baixa renda;
> VIII - incentivo às diversas formas de parceria com a sociedade civil.
>
> Art. 233 - A *regularização fundiária* compreenderá:
> I - elaboração do cadastro socioeconômico e de lotes e edificações para regularização fundiária e lançamento no cadastro imobiliário do Município;
> II - adoção dos instrumentos jurídicos que melhor se apliquem à estrutura fundiária da área, segundo a pesquisa realizada em registros e cadastros existentes;
> III - adoção dos novos instrumentos de regularização fundiária estabelecidos pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e demais dispositivos legais com base na Lei Federal nº 6.766, de 1979, e suas alterações;
> IV - estabelecimento de convênios para prestação de serviços de assistência jurídica e extrajudicial às comunidades de baixa renda, bem como de convênios visando diminuir o valor do registro desses imóveis, localizados em áreas regularizadas pelo Município[274].

Dessa forma, a regularização fundiária que se pretende abordar no presente trabalho, como um dos pilares da política pública urbana, é a regularização fundiária plena. Acerca de sua definição, vejamos o que diz Arícia Fernandes Correia:

> É o processo através do qual, após a devida urbanização da área, mediante obras de infraestrutura urbana (saneamento, drenagem, arruamento), (i) se enquadra o imóvel em padrões urbanísticos que garantam a regularidade urbanística da área (planejamento urbano local, legislação própria de uso e ocupação do solo, nomeação de logradouros etc.); (ii) se titula o proprietário da terra ou se garante a sua posse (pelos mais variados títulos); (iii) se articula a oferta de melhorias habitacionais (que diminuam o déficit habitacional cuja habitabilidade precária é um dos elementos de definição) e socioambientais (serviços públicos locais à população da comunidade, como saúde, educação, trabalho e renda) que garantam a sua sustentabilidade; (iv) se promove o contínuo diálogo urbano (a efetiva participação cidadã), de forma a torná-la participativa, de modo que a própria comunidade beneficiária se aproprie de

[274] RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011*. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2011. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument>. Acesso em: 15 fev. 2022. Grifos nossos.

> seu conceito, valorize a regularidade e passe ela mesma a cuidar do espaço público não mais como "terra de ninguém", mas de todos, e, enfim, (v) se integra a moradia à cidade, de forma que se tenha por segura a posse ou "titulado" o domínio de moradia adequada e digna, que é aquela que proporciona não apenas aquele direito à cidade "*de puertas para adentro*" (um teto, a inviolabilidade do domicílio, condições de habitabilidade minimamente dignas), mas também "*de puertas para afuera*" (metáfora de Claudia Acosta. *Vivenda digna em Colombia: texto, contexto y debate ante la Corte Constitucional.* In. FERNANDES, Edésio e AFONSIN, Betânia. *Direito à moradia adequada.* Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 70). A cidade, à qual, para ser efetivamente digna, a moradia deve ser integrada[275].

Na mesma linha, complementa Betânia Alfonsin:

> regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária[276].

Esse modelo de regularização fundiária decorre, como já exposto, do próprio texto constitucional, que congrega uma série de demandas urbanas, apropriadas por essa perspectiva *lato* de regularização urbanística e fundiária. Ademais, especificamente no que tange à perspectiva da titulação, o direito abarcado pode decorrer de uma situação jurídica possessória ou proprietária. O viés da regularização fundiária também deve ser ampliado nesse sentido.

Para comprovar que a titulação, como um dos elementos da regularização fundiária, também pode ser pautada nos direitos possessórios, o próximo subcapítulo será destinado a demonstrar o quanto o legislador se preocupou em estabelecer um sistema de regularização fundado na situação jurídica possessória. Essa escolha perpassa pelo reconhecimento de que o processo de construção territorial brasileiro ergueu barreiras que impedem o pleno acesso à terra, levando um grupo considerável de pessoas a se utilizar da posse para a constituição de uma relação concreta com o bem ocupado.

A regularização fundiária, quando entendida como um dos pilares da política pública urbana, demonstra que o legislador reconhece a situação de informalidade dos diversos assentamentos urbanos no Brasil. Além disso, o histórico apresentado demonstra que tal preocupação já tem espaço na agenda política nacional há décadas, confirmando a robustez da produção legislativa acerca do tema e sua relação direta com o processo de urbanização brasileiro.

---

[275] CORREIA, Arícia Fernandes. *Direito da regularização fundiária plena.* Juiz de Fora: Editar, 2017. p. 30.

[276] ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia*: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE – Observatório de Políticas Urbanas, 1997.

Os dados sobre o déficit de moradias no Brasil confirmam a importância da inserção dos assentamentos informais na lógica da regularização fundiária. A precariedade da relação jurídica do ocupante com o bem ocupado (público ou privado) é um fator que intensifica o deslocamento desse morador no território. Dessa forma, a regularização fundiária plena, como pilar da política pública urbana, fortalece essa relação, concedendo-lhe uma série de garantias e preservando seu direito de permanecer no local. A Lei nº 13.465/2017, como será abordado em capítulo próprio, e se tem demonstrado nesta pesquisa, alterou o sistema de regularização fundiária no Brasil, em sua essência.

2.3 A consolidação de um regime jurídico de segurança da posse como forma de garantir o acesso à terra urbana

2.3.1 A autonomia da posse frente à propriedade no Código Civil de 2002: a posse funcionalizada como forma de cumprimento da função social da propriedade

A propriedade, como amplamente abordado no primeiro capítulo desta tese, está positivada no ordenamento jurídico brasileiro como direito real pleno, absoluto e perpétuo. Esse instituto deve ser observado não apenas em sua perspectiva estrutural, mas também em sua acepção funcional. É o que se pretende abordar neste subcapítulo, especialmente no que tange aos embates entre a situação jurídica proprietária e a possessória. Com o objetivo de demonstrar a autonomia da posse frente à propriedade e estabelecer parâmetros para solucionar os conflitos existentes entre as situações proprietárias e possessórias, analisar-se-á o tratamento dado à posse nas teorias de Frederick Karl Von Savigny, Rudolf Von Ihering e Raymond Saleilles, bem como a evolução desse instituto no ordenamento jurídico brasileiro.

A vinculação do instituto da posse ao estatuto proprietário inviabiliza o cumprimento de sua função social, priorizando situações jurídicas patrimoniais em face de situações existenciais. Para superar essa perspectiva, sugere-se, na análise desenvolvida nesta parte da tese, uma releitura da teoria possessória positivada no Código Civil, buscando maior adesão aos pilares constitucionais na resolução dos conflitos concretos entre a situação jurídica possessória e a proprietária.

Nos termos expostos no capítulo anterior, os conflitos urbanos no Brasil ganham protagonismo no campo jurídico quando alcançam nível constitucional. Embora essa problemática tenha como causas históricas os processos de industrialização e desindustrialização, acompanhados de um êxodo rural desordenado e de uma urbanização

pautada na reprodução do capital rural, ela nunca foi enfrentada como um tema estrutural na pauta política do país. A partir de 1988, com a promulgação da Constituição e posterior produção legislativa infraconstitucional, a questão urbana é levada ao centro das discussões.

A situação de informalidade dos diversos assentamentos urbanos tem conexão direta com a natureza jurídica da relação desses ocupantes com o bem ocupado. A proteção que o ordenamento jurídico lhes outorga está no centro da problemática, tornando relevante, para a compreensão geral do tema, a análise dos institutos da detenção, posse e propriedade. Para um recorte mais detalhado da controvérsia apresentada, dever-se-á compreender como esses institutos estão positivados no ordenamento jurídico contemporâneo brasileiro e os reflexos que a axiologia constitucional trouxe para cada um deles.

A análise do processo de formação da legislação brasileira relacionada à tutela dos institutos da posse e da propriedade, realizada de forma detalhada no capítulo anterior, permitiu identificar a construção de um aparato jurídico de proteção que inviabiliza o acesso de terceiros não proprietários à terra urbana e rural. Dessa forma, vislumbra-se uma verdadeira relação de causalidade entre o tratamento jurídico relacionado à ocupação dos bens públicos ou particulares e a situação de informalidade das ocupações.

Para comprovação dessa causalidade, será apresentada a evolução do tratamento jurídico dado à propriedade, a partir da vigência da Constituição e do Código Civil de 2002. É quando esse instituto deixa de ser considerado apenas um direito real absoluto e passa a situação jurídica complexa, em que são outorgados a seu titular inúmeros deveres, levando em conta a situação não proprietária. Dentre outros instrumentos, a função social é o elemento necessário para compatibilizar os diversos centros de interesses antagônicos, solucionando a dialética representada pela situação proprietária em contraponto à não proprietária.

Continuando com a percepção dos institutos a partir de seu aspecto funcional, deve ser observada a relevância e o próprio papel da posse no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da busca de soluções coerentes para o conflito apresentado. Assim, embora, inicialmente, a posse tenha sido positivada como mero sucedâneo da propriedade, especialmente nas teorias de Savigny e Ihering, essa lógica é insuficiente para atender às demandas concretas da contemporaneidade. Dessa forma, a posse deve ser estudada como instituto autônomo ao direito de propriedade, consagrando sua imanente densidade social – inclusive, é por meio dela que a propriedade alcança sua funcionalidade plena.

A evolução da posse e da propriedade acompanhou a própria evolução das demandas sociais, adequando-se à realidade complexa dos novos conflitos de interesses. Mesmo com o amadurecimento desses institutos, a partir da concretização, na doutrina e na legislação, da

teoria funcionalista, percebe-se uma insuficiência na resolução das controvérsias que envolvem a situação proprietária e a situação não proprietária, pautada exclusivamente na posse.

A natureza jurídica da relação do ocupante, sem justo título, com o bem ocupado, é determinante para a verificação da forma de tutela que poderá ser outorgada. Assim, por mais que a teoria funcionalista da posse e da propriedade apresente fundamentos teóricos robustos e bem sedimentados, sua incidência prática é restrita a situações bem específicas. Essa aplicação casuística afasta da tutela funcionalista o conflito estabelecido entre o proprietário de um determinado bem e o particular que, sem autorização, ocupa esse bem e lhe confere uma finalidade social.

Desse modo, a simples construção funcionalista demonstra-se insuficiente para solucionar essa controvérsia social, razão pela qual se faz necessária uma releitura do próprio conceito de posse no direito brasileiro, buscando sempre sua adequação aos valores consagrados na Constituição.

Para demonstrar a insuficiência da teoria funcionalista na resolução do conflito entre proprietário e possuidor não proprietário, analisar-se-á, inicialmente, a evolução do direito de propriedade, a partir de uma perspectiva absoluta para uma abordagem funcionalista. Posteriormente, o objeto de análise será a posse, com prioridade na confirmação de sua autonomia frente à propriedade, e as razões para sua tutela. Será apresentada uma reflexão acerca das Teorias Subjetiva e Objetiva, bem como a sua insuficiência no abrandamento da dialética estabelecida entre a situação proprietária e os terceiros não proprietários.

Em uma tentativa de demonstrar as teses expostas, será, ainda, apresentada a reflexão de que a insuficiência das teorias funcionalistas leva a uma necessária releitura do próprio conceito de posse e da Teoria Objetiva, consagrada no Código Civil de 2002, como uma forma de buscar maior convergência com os valores constitucionais.

2.3.1.1 Do absolutismo da situação proprietária a seu aspecto funcional

A propriedade é um direito de inquestionável densidade social. Sua importância está no fato de ser um direito que, inevitavelmente, reduz a liberdade dos não proprietários, que são necessariamente excluídos do uso de seu objeto. San Tiago Dantas, inspirado na orientação de Windscheid, afirma que a propriedade "é o direito em que a vontade do titular é decisiva com relação à coisa, sobre todos os seus aspectos"[277]. Tal definição demonstra o poder absoluto que

[277] De acordo com o jurista: "Essa definição exprime bem a substância da vontade do titular com relação à coisa de que ele é proprietário. Pode ele decidir tudo a respeito dela; pode, por conseguinte, usá-la, pode aproveitar

o proprietário tem sobre a coisa, podendo exercer livremente os poderes dominiais, o que configura uma plenitude acerca da destinação que lhe será dada.

O caráter absoluto retratado demonstra a prevalência do direito proprietário em face daquele conferido aos terceiros não proprietários, desconsiderados na análise dessa situação jurídica real. Nesse contexto, a vontade do titular tem grande importância na destinação e forma de utilização da coisa, influenciando diretamente em seus aspectos interno e externo.

O aspecto interno do direito de propriedade (dominação da coisa pela vontade do titular) tem relação com a liberdade e a amplitude que o titular desse direito tem na utilização da coisa, caracterizado pelos poderes de usar, fruir ou gozar e dispor. Já o aspecto externo é definido pela relação entre o proprietário e os terceiros não proprietários, manifestando-se, inclusive, no direito que tem o titular da propriedade de reaver a coisa de quem injustamente a possua ou detenha (direito de exclusão)[278]. Os dois aspectos estão presentes no artigo 1.228, *caput* do Código Civil[279] e definem a estrutura do direito de propriedade[280].

O aspecto interno desse direito apresenta atos de natureza diversa e tem o objetivo de permitir a utilização da coisa por seu titular. Inicialmente, tem-se o ato chamado de uso

---

todas as suas utilidades, pode, até mesmo, destruí-la e pode dar um fim ao seu direito, transferindo-o ao patrimônio de outrem. Por isso, a propriedade é o direito em que a vontade do titular é decisiva para a coisa, sobre todos os seus aspectos". (DANTAS, Francisco Clementino San Tiago. *Programa de Direito Civil III*: direito das coisas. Revisão do texto e anotações de José Gomes de Bezerra Câmara. Atualização de Laerson Mauro. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1979. p. 93.)

[278] De acordo com Lira: "No seu aspecto interno – que é o econômico, a Senhoria – a propriedade se compõe de direitos elementares, faculdades jurídicas, que são: a) o direito de usar (*ius utendi*), faculdade que tem o titular de utilizar-se da coisa de acordo com a sua finalidade; b) o direito de fruir (*ius fruendi*), faculdade que tem o titular de extrair da coisa frugífera os frutos que ela é capaz de gerar; c) o direito de dispor (*ius disponendi*), que é a faculdade de alienar a coisa, transformá-la em sua substância, descaracterizando-a, ou até mesmo de destruí-la, com bem da vida. No seu aspecto externo – o jurídico – a propriedade, como ensinava Bernardo Windscheid, nada mais é do que o direito de exclusão que tem o titular de afastar todos e qualquer um do campo em que se exercita a sua senhoria, manifestando-se inclusive no direito de reaver a coisa de quem injustamente a possua ou detenha". (LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 155-156.)

[279] BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022. "Art. 1.228 - O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha".

[280] Afirma Dantas acerca do conceito de propriedade pautado em seus aspectos interno e externo: "Talvez, uma boa definição de propriedade […] se encontre na que oferece A. Ruiz. Diz ele que a propriedade é a senhoria do homem sobre a coisa, garantida pelo direito objetivo, com a exclusão de toda ingerência alheia. Nessa definição, vê-se o aspecto interno – senhoria do homem sobre a coisa – e o aspecto externo – a exclusão de toda ingerência alheia –, salientando logo o definidor que este último aspecto é o que deflui diretamente da norma jurídica, por isso que a norma jurídica não manda que ninguém use a coisa; o proprietário faz se quiser. O que a norma jurídica estabelece é a exclusão da ingerência alheia, dando aos não proprietários o dever de se absterem, e ao proprietário o direito de exigir essa abstenção. Eis porque a definição de A. Ruiz corresponde muito bem ao conceito que se tem sobre o domínio". (DANTAS, op. cit., p. 95.)

(*ius utendi*), que permite ao proprietário outorgar uma destinação à coisa. Posteriormente, é apresentado o ato denominado de gozo ou fruição (*ius fruendi*), que está relacionado com a possibilidade de o proprietário retirar da coisa os frutos naturais e civis, bem como todos os seus produtos. Destarte, está presente o ato de disposição (*ius abutendi*), pelo qual o titular pode dar fim a seu direito de propriedade, seja pela destruição da coisa, seja pela transferência desse direito a outrem por meio da alienação. Esse último compreende os atos de reivindicação (*rei vindicatio*), que permitem ao titular reclamar a posse de quem, injustamente, a detenha[281].

O caráter absoluto do direito de propriedade, pautado em sua estrutura rígida (aspectos interno e externo), reinou durante séculos, garantindo uma supremacia da situação proprietária, a partir da lógica do titular desse direito. Aliás, é o exame do aspecto externo que leva à compreensão da classificação da propriedade entre os direitos absolutos, uma vez que o proprietário pode exigir a exclusão da ingerência alheia, outorgando aos não proprietários o dever de abstenção.

As primeiras ideias acerca da necessidade de um giro na perspectiva da propriedade absoluta para a noção de uma propriedade-função são atribuídas a Leon Duguit. O autor, nas primeiras décadas do século XX, incorporou à propriedade um conceito jurídico de função social, acompanhando a sistemática de transformação das necessidades econômicas individuais para necessidades econômicas sociais[282]. Nesse pensamento, a propriedade, a partir da sistemática funcionalista, deixa de ser um direito subjetivo absoluto, destinado apenas à satisfação dos interesses de seu titular, para ser uma situação jurídica funcionalizada com base em centros de interesses diversos, buscando a satisfação de demandas de toda a coletividade.

O Código Civil disciplinou, no já referido artigo 1.228, *caput*, a estrutura interna e externa do direito de propriedade (conteúdo estrutural ou estático), enquanto os parágrafos

---

[281] DANTAS, Francisco Clementino San Tiago. *Programa de Direito Civil III*: direito das coisas. Revisão do texto e anotações de José Gomes de Bezerra Câmara. Atualização de Laerson Mauro. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1979. p. 95. Dantas compreende os atos de reivindicação como parte integrante do ato de disposição. Alguns autores preferem considerar esses atos isoladamente, como Caio Mario da Silva Pereira. PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de Direito Civil*: direito reais. Edição revista e atualizada por Carlos Edison do Rêgo Manteiro Filho. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. 4. p. 77-79.

[282] De acordo com Monteiro Filho: "Atribui-se a Leon Duguit, como se sabe, nas primeiras décadas do século XX, o desenvolvimento da tarefa de incorporar ao direito de propriedade um conceito jurídico de função social. Duguit acreditava que a propriedade, tal como os direitos em geral, devia se adequar à evolução da sociedade e evoluir no ritmo das necessidades econômicas. A partir do momento em que tais necessidades econômicas se transformassem de individuais em sociais, a propriedade individual se transformaria em função social. A imagem de um direito subjetivo absoluto, egocêntrico, é substituída pela figura da 'propriedade – função' – uma situação funcionalizada a razões de ser específicas, que atendessem aos interesses não só individuais, mas, sobretudo de toda a coletividade". (MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. *Problemas de campo e cidade no ordenamento jurídico brasileiro em tema de usucapião*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015. p. 330.)

desse dispositivo disciplinaram o aspecto dinâmico desse direito, correspondente a sua função social[283]. Isso significa que a propriedade deixa de ser analisada apenas a partir de seu conteúdo estrutural, sendo imprescindível a análise de seu perfil funcional. Desloca-se o foco do proprietário para os terceiros não proprietários, atendendo às exigências de outros centros de interesses, que passam a compor o núcleo do direito de propriedade, por serem também merecedores de tutela jurídica.

Dessa forma, a propriedade se torna uma situação jurídica complexa, em que a função social deve ser um dos elementos que compatibiliza a relação entre o proprietário e os terceiros não proprietários, bem como a relação do proprietário com outros interesses, como os ambientais, culturais, urbanos, entre outros.

A partir de uma dimensão funcionalista da propriedade, sua tutela deve estar vinculada à proteção das situações jurídicas existenciais, com prioridade axiológica no tripé constitucional dignidade humana, solidariedade social e igualdade material. Para tanto, é imprescindível que o conceito de função social seja observado em concomitância com o caso concreto, levando em conta todas as situações jurídicas que interagem de forma direta e indireta (proprietário *versus* terceiros não proprietários)[284].

A teoria funcionalista faz com que a propriedade deixe de ser observada apenas como direito subjetivo absoluto, pleno, exclusivo e perpétuo, tornando-se uma situação jurídica subjetiva complexa. Nessa toada, a função social não deve ser uma antítese do direito subjetivo de propriedade, mas um "elemento capaz de alterar-lhe a estrutura, inserindo-se em seu profilo

---

[283] BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.
"§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. § 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. § 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente. § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. § 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores".

[284] Segundo Mattietto: "A propriedade coexiste com fins não proprietários e mesmo não patrimoniais, mormente os voltados à satisfação do princípio da dignidade da pessoa humana (Constituição de 1988, art. 1º, III)". (MATTIETTO, Leonardo. Função social e diversificação do direito de propriedade. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Campos, RJ, ano 4, n. 6, jun. 2005. p. 156.)

interno e atuando como critério de valoração do exercício do direito, o qual deverá ser direcionado para um *massimo sociale*"[285].

A partir da dinâmica exposta, o direito subjetivo de propriedade, de caráter individualista e patrimonialista, deve ser compatibilizado com os interesses não proprietários, consagrando a propriedade como uma situação jurídica complexa. Tal entendimento estabelece uma relação dialética entre proprietário e terceiro não proprietário (possuidor ou não possuidor), sendo imprescindível compatibilizar esses centros antagônicos de interesses[286], remodelando os poderes do titular da propriedade[287]. Assim, os terceiros não proprietários são os destinatários do art. 5º, inciso XXIII da CRFB/88[288], consagrando a precedência da tutela da pessoa à do patrimônio[289].

A tese que define a propriedade como situação jurídica complexa esclarece que:

> a função social não se limita, assim, a um mero conjunto de restrições externas ao domínio, mesmo porque restrições desta natureza sempre existiram. A funcionalização da propriedade é a introdução de um critério de valoração da própria

[285] Tepedino e Schreiber utilizam a expressão "*massimo sociale*", consagrada na doutrina de Stefano Rodotà, para definir a intensidade da presença da função social no direito de propriedade. Eles afirmam que propriedade é "uma relação jurídica complexa funcionalizada a interesses não patrimoniais". (TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. O papel do Judiciário na efetivação da função social da propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *Questões agrárias*: julgados e pareceres. São Paulo: Método, 2002. p. 121.)

[286] De acordo com Tepedino: "Desse modo, (não já o conteúdo mínimo, mas) o preciso conteúdo da situação jurídica de propriedade, inserida na relação concreta, deriva da compatibilidade da (situação jurídica de) propriedade com situações não proprietárias. Assim, considerada, a propriedade (deixa de ser uma ameaça e) se transforma em instrumento para a realização do projeto constitucional (acesso a garantias fundamentais)". (TEPEDINO, Gustavo. *Comentários ao Código Civil*: direito das coisas. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 14. p. 249.)

[287] De acordo com Monteiro Filho: "O ponto de vista funcional põe em jogo o controle de legitimidade da propriedade, a justificativa finalística dos poderes do titular, em razão das exigências suscitadas por outros centros de interesses antagônicos – tais como vizinhos, entes públicos, enfim, terceiros proprietários ou não proprietários. Desta compatibilidade entre interesses proprietários e extraproprietários resulta o conceito de função social, que atua sobre a senhoria da propriedade e remodela, em sua essência, os poderes do titular. Assim sendo, diversos interesses dignos de tutela passam a compor o núcleo do direito de propriedade, permeando seu aspecto interno. São exemplos disso os interesses ambientais, trabalhistas, culturais, dentre outros, que se tornam relevantes e oponíveis ao proprietário". (MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. *Problemas de campo e cidade no ordenamento jurídico brasileiro em tema de usucapião*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015. p. 331-332.)

[288] "Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: […] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social". (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[289] MONTEIRO FILHO, op. cit., p. 332.

> titularidade, que passa a exigir atuações positivas de seu titular, a fim de adequar-se à tarefa que dele se espera na sociedade[290].

A dinâmica apresentada obriga uma compatibilização na relação dialética estabelecida entre proprietário e terceiros não proprietários. O embate entre esses centros de interesses antagônicos exige uma análise *in concreto* da propriedade, a partir dos diversos estatutos proprietários que se revelam na sociedade[291]. Assim, devem-se levar em conta diversas perspectivas desse direito: (i) qualitativa (propriedade urbana *versus* rural, individual *versus* coletiva, bens de consumo *versus* bens de produção); (ii) subjetiva (propriedade pública *versus* privada); e (iii) quantitativa (propriedade de até 250 m^2 *versus* propriedade maior do que 250 m^2)[292].

Dessa forma, é possível sustentar a presença de uma dupla perspectiva proprietária: direito de propriedade (garantia) *versus* direito à propriedade (acesso). Essa ideia decorre do reconhecimento de que o direito subjetivo de propriedade tem destinatários no conjunto da sociedade também merecedores de proteção[293].

Definir a tutela do direito de propriedade a partir de outros centros de interesse presentes na sociedade (não proprietários) é uma forma de atender aos valores constitucionais que conferem precedência da pessoa sobre o patrimônio. Essa dinâmica garante uma transformação no tratamento da situação proprietária, ratificando uma evolução no conteúdo desse direito, que deve ser observada, especialmente, na perspectiva do acesso à terra[294]. Com isso, mesmo diante da concentração fundiária que se estabeleceu no país e das inúmeras leis editadas de proteção da propriedade, como apresentado no subcapítulo anterior, a perspectiva funcional da

---

[290] TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. O papel do Judiciário na efetivação da função social da propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *Questões agrárias*: julgados e pareceres. São Paulo: Método, 2002. p. 122.

[291] PUGLIATTI, Salvatore. *La Proprietá Nel Nuovo Diritto*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1964.

[292] De acordo com Monteiro Filho:"hoje se pode afirmar que a perspectiva funcionalizada decorre mesmo da força dos princípios constitucionais da solidariedade social e da dignidade da pessoa humana (Constituição, artigos 1º, III e 3º, I e III), situando-se o núcleo do conceito de função (social) da propriedade no condicionamento da tutela do direito de propriedade à realização dos valores constitucionais, e ao atendimento de interesses não proprietários considerados socialmente relevantes*"*. (MONTEIRO FILHO, P*roblemas de campo e cidade no ordenamento jurídico brasileiro em tema de usucapião*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015. p. 334.)

[293] FACHIN, Luís Edson. *Teoria crítica do Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 288.

[294] Diz Monteiro Filho: "Essa precedência é justamente o que identifica o marco axiológico do ordenamento jurídico na dignidade humana e na solidariedade, bem como a constatação da prevalência, nas situações de conflito, dos valores não patrimoniais sobre os patrimoniais, do interesse da coletividade sobre o individual, por opção (democrática) do Poder Constituinte". (MONTEIRO FILHO, op. cit., p. 336.)

propriedade permite balançar, mas não pôr abaixo, a cerca jurídica formada no decorrer do século XIX e início do XX.

2.3.1.2 Autonomia da posse frente à propriedade e razões para a tutela possessória: a posse como função

A construção jurídica dos institutos da posse e da propriedade durante o século XIX, após as revoluções burguesas, privilegiou a situação proprietária em face da situação possessória, tratando a última como uma decorrência da primeira, que lhe dava, inclusive, fundamento e legitimidade. Essa concepção permitiu uma outorga irrestrita à propriedade da terra, garantindo uma concentração de terras nas mãos de uma pequena parcela da população.

No momento de transição, no Ocidente, do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista, a posse, caracterizada como relação de fato entre o homem e a terra, não foi suficiente para garantir e perpetuar, a distância, essa relação de subordinação. Em razão da mudança da sistemática produtiva e da necessidade de manutenção da titularidade da terra, são exaltadas as relações jurídicas abstratas (propriedade) em desfavor das relações de fato (posse). Os poderes típicos das relações possessórias (uso, fruição e disponibilidade) foram atribuídos ao conceito jurídico e abstrato de propriedade. Através dessa construção, a situação possessória foi reduzida a mera exteriorização da propriedade, afastando seu verdadeiro papel de legitimar e viabilizar a relação do ser humano com seu exterior[295].

A produção normativa ocidental do século XIX buscou consolidar um sistema de proteção da posse com a finalidade única de proteção à propriedade, razão pela qual a própria conceituação do instituto está relacionada à situação proprietária. As Teorias Subjetiva e Objetiva da posse, ao mesmo tempo que consolidam a autonomia dela frente à propriedade, estabelecem uma organização metodológica de prevalência da situação proprietária frente à possessória.

Em 1803, Frederick Karl Von Savigny apresentou seu tratado da posse, o *Das Recht des Besitzes*. Pontes de Miranda expõe as influências e principais intenções de Savigny na tutela possessória:

> Na concepção de F. Von Savigny, a definição de posse e da aquisição *corpore et animo* afastou-se da teoria romana, que ele pretendia expor. Ninguém, imergindo no

[295] BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A questão agrária: a cerca jurídica da terra como negação da justiça. *Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro, n. 3, 1º semestre 1997. p. 15.

> passado, se livra de seu tempo; alguns, porém, levam a esse consigo. Percebe-se a influência kantiana. Há de haver o *corpus*, a atuação empírica, a *apprehensio*, e o *animus*, a vontade de ter a coisa como sua, o *animus domini*. Ora, os antigos, por sua própria filosofia, nunca falaram, nem podiam falar, de animus domini. A *Metaphysik der Sitten*, que Savigny leu e meditou, foi responsável por isso. Apagar-se-ia, assim, a separação entre a posse, noção metafisica, e o status jurídico, tão cara aos juristas romanos. Os próprios limites entre a posse e a propriedade esmaeceram, com os professores de direito natural, e com Savigny, a vontade de tratar o objeto como seu era puro pensamento de Kant[296].

Savigny, por meio de uma observação do Direito Romano, entende a posse como uma condição de existência para dois efeitos legais possíveis: a usucapião e os interditos possessórios. Assim como Kant, ele apoia a natureza dúplice da posse, sendo essa, portanto, fato e direito. Nesse sentido, Moreira Alves afirma que:

> a posse por sua própria essência é um fato; por suas consequências assemelha-se a um direito. O *ius possessionis*, que é o direito que resulta da posse, consiste apenas na faculdade de invocar interditos possessórios, quando a violação da posse assume forma determinada[297].

O Direito Romano relaciona três expressões voltadas à posse: a *possessio*, a *civilis possessio* e a *naturalis possessio.* Savigny entende que apenas a *possessio* é posse no sentido jurídico, pois engloba todas as demais, garantindo a seu titular o direito aos interditos possessórios, e, acrescida de outros elementos, produz a usucapião. Assim, é possível destacar dois elementos essenciais para a noção de posse jurídica: um fato exterior (*corpus*) e uma vontade determinada que o acompanha (*animus*), fato interior[298].

A situação possessória está diretamente ligada a dois fatores: a relação que se tem com a coisa e a relação que se desejaria ter com a coisa[299]. Savigny retrata esses dois elementos no *corpus* e no *animus*, respectivamente. O primeiro seria o elemento material da posse, correspondente ao vínculo estabelecido entre pessoa e coisa, que garante a existência da possibilidade real e imediata de a pessoa dispor fisicamente da coisa, defendendo-a de possíveis agressões de terceiros. O segundo caracteriza-se pela intenção de ter a coisa como se fosse seu proprietário, tê-la como sua; este é o elemento subjetivo dessa teoria.

---

[296] MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense. t. X. p. 47-48.

[297] ALVES, José Carlos Moreira. *Posse*: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1. p. 210.

[298] Ibid., p. 212.

[299] PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de Direito Civil*: direito reais. Edição revista e atualizada por Carlos Edison do Rêgo Manteiro Filho. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. 4. p. 18.

Na concepção de Savigny, necessariamente, para que haja a posse, deve haver o *corpus* e o *animus domini.* Se a vontade interior, o elemento psíquico, faltar, existirá apenas detenção. Portanto, o locatário, o usufrutuário e o depositário são meros detentores, sendo essa uma das principais críticas à Teoria Subjetiva.

De acordo com Hernandez Gil, a maior contribuição feita por Savigny foi reduzir a posse a um mínimo básico dotado de autonomia em relação à propriedade[300]. Quando o jurista define um significado autônomo à posse, ele não elimina a possibilidade de esse instituto apresentar-se como emanação do direito de propriedade (*ius possidendi*), mas afirma a existência de um direito exclusivamente derivado da situação possessória (*ius possessionis*). Somente este último integra a teoria possessória propriamente dita. A posse ocuparia, nesse caso, uma posição equidistante entre a propriedade e a detenção. Os efeitos imputados à propriedade e incompatíveis com o caráter extrajurídico da detenção fazem da posse um instituto jurídico independente[301].

Por sua vez, Rudolf Von Ihering formulou a Teoria Objetiva da posse, instituindo um contraponto à Subjetiva. Suas críticas ao pensamento de Savigny começaram em 1868, nas *Contribuições à teoria da posse* (*Beitrage zur Lehre vom Besitz*).

Para esse jurista, a posse também deve ser observada em seus elementos. O *corpus* é definido como a relação exterior que há entre o proprietário e a coisa (aparência da propriedade), sem necessidade de que haja o poder físico sobre ela, assim como defendia Savigny[302]. Assim, pode haver posse sem que haja contato direto com a coisa, o importante é a relação de fato entre a pessoa e a coisa, de acordo com a destinação econômica que exerce. O bem deve estar cumprindo com sua destinação econômica, sendo irrelevante o contato físico.

O *animus*, base para a Teoria Subjetiva, na concepção de Ihering, está implícito no elemento *corpus*, e consiste na intenção de realizar a apropriação econômica da coisa (ou seja, a intenção de ter o *corpus*). A Teoria Objetiva dispensa o elemento psíquico, sendo necessária apenas uma aparência de propriedade, isto é, o exercício de pelo menos um dos poderes da propriedade (*affectio tenendi*)[303].

---

[300] GIL, Antonio Hernandez. *La funcion social de la posesión*: ensayo de teorizacion sociológico-jurídica. Madrid: Alianza, 1969. p. 16, op. cit. apud ALVES, José Carlos Moreira. *Posse*: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1. p. 221.

[301] Ibid., p. 16 apud ALVES, José Carlos Moreira. *Posse*: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1. p. 222.

[302] PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de Direito Civil*: direito reais. Edição revista e atualizada por Carlos Edison do Rêgo Manteiro Filho. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. 4. p. 20.

[303] ALVES, op. cit., p. 228.

A caracterização da posse é realizada pela visibilidade do domínio, que define um estado de fato, correspondente a um estado de direito, identificando como relação possessória, por exemplo, o estado de fato do locatário. Assim, a Teoria Objetiva é dotada de grande potencial prático, uma vez que exclui a necessidade de comprovação do elemento *animus domini*. O indivíduo agindo em relação à coisa como se proprietário fosse, independentemente da constatação da intenção de ser ou não dono dela, segundo Ihering, já se caracteriza como possuidor, podendo fazer uso dos interditos possessórios. Para que lhe seja retirada essa qualificação, basta a incidência de um obstáculo legal, o que o tornaria mero detentor.

É especificamente no que diz respeito à detenção que é identificada uma diferença substancial nas teorias de Savigny e Ihering. Na primeira, o *corpus* aliado ao *affectio tenendi* gera detenção, que somente se converte em posse quando se lhes adiciona o *animus domini*. Já na segunda, o *corpus*, acompanhado do *affectio tenendi*, gera posse, que se desfigura em detenção apenas na hipótese de um impedimento legal[304].

Ihering define posse como uma exteriorização da propriedade[305]. Maurício Mota e Marcos Alcino Torres, analisando a Teoria Objetiva, destacam que o jurista a compreende sob dois pontos de vista: (i) como condição de nascimento de um direito (propriedade) e (ii) como fundamento para a proteção interdital (interditos possessórios), que, na verdade, é um complemento indispensável à proteção da propriedade. Tais pontos demonstram o vínculo da posse à propriedade[306].

Além disso, os autores identificam as três principais posições defendidas por Ihering: (i) a posse é a condição de fato da utilização econômica da propriedade; (ii) o direito de possuir é um elemento indispensável da propriedade, pois que garante a utilização econômica dela; e (iii) a posse atua como uma proteção avançada da propriedade, posição defensiva do proprietário, que lhe permite repelir ataques a sua esfera jurídica[307].

Diante das posições que compõem a Teoria Objetiva, conclui-se que a posse é um elemento indispensável da propriedade, pois é por meio da proteção assegurada pelos interditos

---

[304] PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil*. Revista e atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. 4. p. 21.

[305] Moreira Alves, citando o próprio Ihering, afirma que "A designação da posse como a exteriorização ou a visibilidade da propriedade encerra toda a teoria da posse". (ALVES, José Carlos Moreira. *Posse*: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1. p. 223-224.)

[306] MOTA, Mauricio; TORRES, Marcos Alcino. *Transformação do direito de propriedade privada*: a função social da posse no Código Civil. Rio de Janeiro: Campus, 2009. p. 6.

[307] Ibid., p. 6-7.

que se garante a utilização econômica da propriedade. A possibilidade de essa teoria ser aplicada a diversas situações concretas foi consagrada no ordenamento jurídico brasileiro, sendo a base dos preceitos possessórios dos Códigos Civis de 1916 e 2002.

Nas duas teorias possessórias apresentadas, a posse tem autonomia frente à propriedade, embora sempre esteja legitimada na situação proprietária. As teorias funcionalistas também outorgam autonomia à posse frente à propriedade, mas com justificativas diversas daquelas expostas por Savigny e Ihering. A tutela autônoma da posse é justificada em razão da densidade social desse instituto[308]. Em razão da dupla perspectiva proprietária (direito de propriedade – garantia *versus* direito à propriedade – acesso), no que tange ao direito de acesso à propriedade, a posse funcionalizada, além de autonomia, pode ter prevalência em relação à propriedade[309].

A função social da posse tem uma abordagem diferenciada da função social da propriedade, pois aquela é um instrumento que busca sancionar a conduta ilegítima de um proprietário que não é solidário perante a coletividade, além de promover o direito à moradia como direito fundamental de índole existencial.

O proprietário tem um direito subjetivo oponível *erga omnes* de exigir que se abstenham de esbulhar sua propriedade (art. 5º, XXII da CRFB/88), dever geral de abstenção que esse titular pode opor perante o sujeito passivo universal. Já a coletividade titulariza o direito subjetivo de exigir que o proprietário cumpra suas obrigações (art. 5º, XXIII da CRFB/88). Tal dinâmica revela uma tensão entre o direito fundamental individual de propriedade e a situação jurídica metaindividual. A função social da posse faz com que o possuidor não proprietário deixe a posição de mero sujeito passivo universal, exigindo a utilização do bem para proteção do mínimo existencial do ser humano.

Percebe-se o referido conflito em algumas disposições do próprio Código Civil, que dimensionam a tensão entre o direito de propriedade e a posse no cumprimento de sua função social, em que esta última é privilegiada. São elas: (i) artigo 1.228, § 4º, que instituiu a

---

[308] Ver: GIL, Antonio Hernandez. *La funcion social de la posesión*: ensayo de teorizacion sociológico-jurídica. Madrid: Alianza, 1969. p. 20. O autor "situa a posse como o direito que mais se aproxima da realidade social, pois o uso e o trabalho sobre a coisa servem às necessidades humanas básicas, justificando o poder geral de abstenção perante a situação do possuidor e a garantia do desfrute de bens essenciais".

[309] MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. *Problemas de campo e cidade no ordenamento jurídico brasileiro em tema de usucapião*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015. p. 337. De acordo com o autor: "Por isso mesmo a posse cumpridora de sua função social goza de autonomia em relação à garantia do direito de propriedade, podendo prevalecer mesmo contra o domínio. E a prioridade axiológica dos valores existenciais em jogo (moradia, trabalho) aponta para a prioridade finalística da acessibilidade ao estatuto dominial por via (i) da usucapião especialíssima independe da razão de divisão entre as cotas e da causa do desaparecimento do parceiro e (ii) da usucapião independente da restrição de metragem, oriunda da legislação municipal, temas mais bem desenvolvidos a seguir".

desapropriação judicial indireta em favor de uma coletividade que dê funcionalidade à coisa[310]; (ii) artigos 1.238, § único[311] e 1.242, parágrafo único[312], que estabelecem a redução de prazo da usucapião pelo exercício de posse social; (iii) artigo 1.210, § 2º, que aboliu a exceção de domínio[313]; e (iv) artigos 1.255, parágrafo único[314], 1.258[315] e 1.259[316], que admitem a aquisição compulsória da propriedade pelo possuidor que ocupou bem alheio com exercício da função social.

Confirmando o papel do legislador infraconstitucional na conformação do direito de propriedade, Miguel Nogueira de Brito afirma que a densidade social do instituto da propriedade está no fato de se tratar de um direito fundamental que, inevitavelmente, reduz a liberdade dos não proprietários. Em outras palavras, esse direito traz sempre uma não liberdade

---

[310] "§ 4º - O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante". (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[311] "Art. 1.238 - Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.
Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo". (Ibid.)

[312] "Art. 1.242 - Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.
Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico". (Ibid.)

[313] "§ 2º - Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa". (Ibid.)

[314] "Art. 1.255. Aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções; se procedeu de boa-fé, terá direito a indenização.
Parágrafo único. Se a construção ou a plantação exceder consideravelmente o valor do terreno, aquele que, de boa-fé, plantou ou edificou, adquirirá a propriedade do solo, mediante pagamento da indenização fixada judicialmente, se não houver acordo". (Ibid.)

[315] "Art. 1.258. Se a construção, feita parcialmente em solo próprio, invade solo alheio em proporção não superior à vigésima parte deste, adquire o construtor de boa-fé a propriedade da parte do solo invadido, se o valor da construção exceder o dessa parte, e responde por indenização que represente, também, o valor da área perdida e a desvalorização da área remanescente". (Ibid.)

[316] "Art. 1.259. Se o construtor estiver de boa-fé, e a invasão do solo alheio exceder a vigésima parte deste, adquire a propriedade da parte do solo invadido, e responde por perdas e danos que abranjam o valor que a invasão acrescer à construção, mais o da área perdida e o da desvalorização da área remanescente; se de má-fé, é obrigado a demolir o que nele construiu, pagando as perdas e danos apurados, que serão devidos em dobro". (Ibid.)

para os excluídos do uso do objeto. Assim, ressaltar a função social da posse é justamente dar voz aos não proprietários, que têm sua liberdade limitada, em razão do absolutismo da situação proprietária. De acordo com o autor português, a funcionalidade do instituto da propriedade deve ser garantida por uma atuação do legislador ordinário, que é responsável por determinar o conteúdo e os limites da propriedade. A conformação entre utilização individual e interesse coletivo deve ser realizada, de início, também pelo Legislativo[317].

Para a resolução desse conflito, deve ser priorizada a interpretação da posse como um fato social indissociável de uma função social e autônoma do direito de propriedade. A partir dessa análise, a garantia e a conservação de bens (estatuto patrimonial) não podem prevalecer frente à necessidade que as demandas contemporâneas impõem de acesso a esses mesmos bens (estatuto existencial).

A tradução do conflito apresentado anteriormente pode ser feita a partir do embate entre um direito fundamental de primeira dimensão (direito à propriedade privada) e outro, de segunda geração (direito à moradia). Se houvesse hierarquia, o direito fundamental à moradia teria eficácia normativa imediata, tutelando diretamente situações jurídicas individuais.

Assim, no embate entre posse e propriedade, quando a legislação não solucionar o conflito, cabe ao Judiciário fazê-lo, avaliando, no bojo das ações possessórias e petitórias, se os protagonistas cumprem as funções sociais desses institutos, levando em conta sempre o direito de acesso aos bens. Na dialética realizada pelo magistrado, é necessário dar funcionalidade à coisa, sempre evitando que os poderes do proprietário sejam submetidos exclusivamente aos interesses individuais de seu titular.

O possuidor está inserido em múltiplos contextos concretos, não sendo apenas o abstrato titular de *animus domini*, como acreditava Savigny, ou o proprietário que demanda rápida tutela, nas palavras de Ihering. A posse caracteriza-se por uma apropriação econômica e social consciente sobre um bem, voltada a uma finalidade individual que representa, em última instância, a própria finalidade coletiva (garantindo, por exemplo, o direito fundamental à moradia). Na maioria dos casos, a posse não é mensurável por critérios econômicos, pois tutela

---

[317] "Do necessário cruzamento de argumentos que tendem a caracterizar a propriedade como direito geral e como direito especial, por um lado, e do não menos necessário reconhecimento do princípio social como parte da justificação da propriedade privada, resulta a especificidade da propriedade no contexto das demais liberdades. Não se trata apenas de a propriedade ser uma criação do direito, característica que partilha com outros direitos fundamentais, mas de ser uma criação do direito que envolve forçosamente a diminuição das liberdades naturais dos não proprietários. Com efeito, o legislador, no âmbito da determinação do conteúdo e limites da propriedade, não pode apenas visar a definição ou conformação de situações jurídicas futuras; ele pode também modificar normas em vigor e desse modo afectar situações jurídicas constituídas com base no direito anterior, transformando o seu conteúdo". (BRITO, Miguel Nogueira de. *A justificação da propriedade privada numa democracia constitucional*. Coimbra: Almedina, 2007. p. 842-843:)

o direito à cidadania, diferentemente da propriedade, que, em geral, acautela o bem como mercadoria com valor de troca.

O Judiciário deverá incorporar os direitos fundamentais às suas decisões, como uma forma de legitimá-las. Em qualquer litígio envolvendo o embate entre questões possessórias ou proprietárias, o magistrado deverá analisar se há ou não a funcionalização desses institutos. A função social se apresenta como o núcleo da propriedade privada, limite e fundamento à extensão da autonomia privada do proprietário, na hipótese em que suas pretensões reivindicatórias e possessórias percam a legitimidade constitucional pelo não exercício dos poderes dominiais por seu titular, concomitante ao surgimento da função social da posse em outras pessoas.

Marcos Alcino de Azevedo Torres também defende a prevalência da posse funcionalizada e sua autonomia, em face da propriedade sem função. Para o autor, não há conflito entre a posse com função social e a propriedade com função social, pois a função social da propriedade é exercida por meio da posse (do próprio proprietário ou de um terceiro, autorizado ou não). Em contrapartida, a posse com função social tem que ser protegida em face da propriedade sem função social, pois esta última perde a proteção do sistema jurídico, uma vez que a função social é elemento estrutural do direito de propriedade[318].

A posse é o instrumento de consagração dos preceitos constitucionais de moradia, erradicação da pobreza e dignidade humana. Dessa forma, é por meio dela (seja da posse do proprietário ou de terceiro não proprietário) que ocorre a apropriação econômica da coisa e a consequente promoção dos atributos do ser humano[319]. Conclui-se que a posse, promovendo valores existenciais consagrados pela CRFB/88, garante que a propriedade cumpra sua função social[320].

---

[318] Para Marcos Alcino de Azevedo Torres: "A posse com função social tem que ser protegida em face da propriedade sem função social, pois esta última perde a proteção do sistema jurídico, uma vez que a função social é elemento estrutural do direito de propriedade, a partir dos fenômenos de constitucionalização do direito civil e despatrimonialização do direito privado". (TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse*: um confronto em torno da função social. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 369.)

[319] Para Farias e Rosenvald: "a posse deve ser tutelada como um direito especial em atenção à previsão constitucional do direito social à moradia e ao acesso aos bens vitais mínimos de proteção à dignidade humana […] A oponibilidade *erga omnes* da posse não deriva da condição de direito real patrimonial, mas do atributo extrapatrimonial de proteção à moradia como local de resguardo da privacidade e desenvolvimento da personalidade do ser humano e da entidade familiar". (FARIAS, Cristiano Chave de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*, 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. v. 5. p. 47.)

[320] Na visão de Luiz Edson Facchin: "É a posse no cumprimento de sua função social que estabelece uma funcionalidade ao direito de propriedade, consagrando assim o direito fundamental à moradia". (FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea*, Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 9.)

2.3.1.3 A natureza jurídica da ocupação dos particulares em bens públicos: o descompasso das decisões judiciais frente ao regime jurídico da posse funcionalizada – posse *versus* detenção

A postura do Poder Judiciário no tratamento dado à problemática fundiária brasileira pode ser pautada, a título de exemplo, a partir de uma análise das decisões sobre a natureza jurídica da ocupação do particular em bem público. Tais decisões demonstram um descompasso entre as teorias funcionalistas da posse e da propriedade, consagradas no ordenamento jurídico brasileiro, e o tratamento concreto que a jurisdição outorga a esses fatos sociais.

Elas consagram a aplicação do artigo 1.208, 1ª parte, do Código Civil[321]. O Superior Tribunal de Justiça, em diversos julgados, afirma de forma categórica a impossibilidade de ocorrência da situação possessória em bem público, nas ocupações que não têm a anuência do poder público[322]. Essa orientação exige a presença de um justo título para que a ocupação do particular em bem público tenha natureza de posse. Os atos de mera permissão e tolerância não induzem posse, portanto, serão "sempre precários"[323].

---

[321] BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.
"Art. 1.208 - Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade".

[322] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo em Recurso Especial nº 793.560-ES*. Rel. Min. Moura Ribeiro, Segunda Turma, julgado em 14 out. 2014: "Trata-se de agravo em recurso especial interposto por Jonacir José Ronchetti e outros contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, que não admitiu o apelo nobre, manejado com base no art. 105, III, a e c, da CF, sob o fundamento da incidência da Súmula nº 281 do STF. […] O Tribunal deu provimento ao recurso assim ementado: "Agravo de instrumento. Direito Civil. Ação reivindicatória. Requisitos. Ocupação indevida de bem público. Recurso provido". 1) Pode utilizar da ação reivindicatória quem está privado da coisa que lhe pertence e quer retomá-lo de quem a possui ou detém injustamente, bastando a comprovação da titularidade do domínio da área reivindicada, a individuação da coisa e a demonstração da posse injusta do requerido, a qual, nessa hipótese, resta configurada pela simples ausência de justo título. 2) Os imóveis públicos - bens de uso comum do povo, de uso especial e dominicais - são, por força do art. 100 do Código Civil, inalienáveis, considerados bens fora do comércio, sendo insuscetíveis de posse por parte de ocupante particular, mesmo estando este de boa-fé precedentes no STJ e TJES. 3) Restando caracterizada a mera detenção pela ocupação desconsentida de bem público, fora das hipóteses de autorização, permissão ou concessão por parte da Administração Pública não há que se falar em direito de retenção ou de indenização pela realização de benfeitorias de boa-fé. Recurso provido (e-STJ, fl. 219). Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJ 5 nov. 2007. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/895647456/agravo-em-recurso-especial-aresp-793560-es-2015-0249136-7/decisao-monocratica-895647532>. Acesso em: 20 fev. 2022.

[323] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 841.905-DF*. Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 17 maio 2011: A jurisprudência do STJ diz não ser possível a posse de bem público, pois sua ocupação irregular (ausente de aquiescência do titular do domínio) representa mera detenção de natureza precária. Consoante precedente da Corte Especial são bens públicos os imóveis administrados pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), empresa pública em que figura a União como coproprietária (Lei nº 5.861/1972) e que tem a gestão das terras públicas no DF, possuindo personalidade jurídica distinta desse ente federado. Sendo assim, na ação reivindicatória ajuizada por ela, não há falar em direito de retenção de benfeitorias (art. 516 do CC/1916 e art. 1.219 do CC/2002), que pressupõe a existência de posse. Por fim, ressalte-se que a Turma, conforme o art. 9º, § 2º, I, do RISTJ, é competente para julgar o especial. Disponível

A orientação do STJ segue o entendimento de que não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância, mas, sim, mera detenção (Súmula 619, STJ), negando a tais ocupações a incidência dos efeitos jurídicos da posse[324]. Com isso, o Judiciário nega a possibilidade de

em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21123834/recurso-especial-resp-841905-df-2006-0079897-0-stj/inteiro-teor-21123835?ref=amp>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.282.207-DF*. Rel. Ministro Ricardo Vilas Bôas Cueva**,** Quarta Turma, julgado em 7 abr. 2011. "Trata-se de recurso especial interposto por Tayronio Santana Ribeiro, com arrimo no artigo 105, inciso III, alínea "a", da CF, contra acórdão proferido pelo TJ do DF e Territórios assim ementado: "Oposição. Terracap. Bem público. Indenização por benfeitorias em sentido amplo. Impossibilidade no caso concreto". A ocupação de bem público por terceiro é sempre precária, caracterizando mera detenção, sendo certo que os atos de permissão ou tolerância não induzem posse. É cediço que a jurisprudência dessa Corte de Justiça, considerando as peculiaridades da Capital da República, vem decidindo pelo direito à indenização das acessões erigidas em imóvel público, ocupado irregularmente, por longos anos, ante a omissão de Poder Público e com o fito de coibir o enriquecimento sem causa. Verificado no caso concreto que não se fazem presentes tais peculiaridades, incabível o deferimento da indenização pretendida. […] A posse, pelo Estado, sobre bens públicos, notadamente quando se trata de bens dominicais, dá-se independentemente da demonstração do poder de fato sobre a coisa. Interpretação contrária seria incompatível com a necessidade de conferir proteção possessória à ampla parcela do território nacional de que é titular o Poder Público. Se a posse, pelo Poder Público, decorre de sua titularidade sobre os bens, a oposição manifestada pela Terracap no processo não tem, como fundamento, seu domínio sobre a área pública, mas a posse dele decorrente, de modo que é incabível opor, à espécie, o óbice do art. 923 do CPC. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/896845050/recurso-especial-resp-1282207-df-2011-0226071-4>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.337.743-DF*. Rel. Min. João Otávio de Noronha, 14 de outubro de 2015: "Trata-se de recurso especial interposto por Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) com fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, contra acórdão assim ementado: "Civil e administrativo. Ação reivindicatória. Imóvel pertencente à Terracap. Propriedade. Incontrovérsia. Imissão de posse. Deferimento. Acessões. Indenização. Cabimento. Inserções equiparáveis a benfeitorias. Ocupação autorizada informalmente e tolerada pela proprietária e pelo poder público. Indenização. Necessidade. Interesse de agir. Presença. Imóvel. Gratuidade de justiça. Honorários de sucumbência. Alcance do beneficio. Compreensão. Exigibilidade. Suspensão. […] 4. O fato de o particular deter imóvel de natureza pública há expressivo lapso temporal com a anuência e tolerância do poder público, não chegando, contudo, a ser contemplado com autorização formal para ocupá-lo, não lhe irradia a qualificação de possuidor nem a circunstância de sido aprovada autorização para que fosse agraciado com concessão de direito real de uso enseja que o autorizado seja transmudado em autorização efetiva ante a inexistência da formalização do instrumento administrativo indispensável ao aperfeiçoamento do ato de concessão, determinando que, apurado que o ente público é o efetivo detentor do domínio, seja imitido na posse da coisa. 5. Conquanto a ocupação de imóvel pertencente à Terracap sem a formalizaçao de contrato destinado a regulá-la não irradie, ante a natureza pública que ostenta, a qualidade de possuidor ao ocupante, a circunstância de ter sido tolerada e incentivada pelo poder público, que chegara a incentivar e consentir que nele fossem desenvolvidas atividades produtivas, enseja que lhe seja conferido tratamento análogo à posse e as acessões nele inseridas com a autorização ou leniência da administração reputadas benfeitorias úteis ante a elisão da má-fé do detentor e o proveito que os investimentos irradiará ao ente público. […] É o relatório. Decido. O recurso comporta provimento, pois o aresto recorrido divergiu da orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça de que a ocupação de bem público não gera direitos possessórios, e sim, mera detenção de natureza precária, o que afasta o pagamento de indenização pelas benfeitorias e o reconhecimento do direito de retenção, nos termos do art. 1.219 do CC, ainda que a recorrida desconhecesse o vício que inquinava seu direito". Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/895569817/recurso-especial-resp-1337743-df-2012-0166105-7>. Acesso em: 20 fev. 2022.

[324] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Processo CNJ nº 0027480-76.2003.4.02.5101*. Parte Autora: Ministério Público Federal; Parte Ré: Gerson Roque Anacleto Ferreira; 3ª Vara Federal do Rio de Janeiro; Objeto: Ação Civil Pública; Acórdão STJ: Recurso Especial nº 806.534-RJ (2005/0215067-2); Relator: Ministro Francisco Falcão; Recorrente: Gerson Roque Anacleto Ferreira; Recorrido: União. Decisão. Vistos etc. Trata-se de recurso especial interposto por Gerson Roque Anacleto Ferreira, com fulcro no art. 105, III, "a" e "c", da

alteração da natureza das situações concretas de ocupação do solo urbano, bem como o caráter dinâmico da posse e a funcionalidade que deve ser outorgada aos bens públicos.

As decisões citadas permitem uma reflexão acerca da forma como a tutela dos institutos da posse e da propriedade é realizada pelo Judiciário no caso concreto. O Código Civil adotou a teoria de Ihering, segundo a qual a posse é considerada a extensão do domínio, enquanto as hipóteses de detenção devem ser definidas pela lei. Seu referido artigo 1.208, 1ª parte, fundamenta as decisões da Corte sobre ocupações de particulares em bens públicos, negando o direito à indenização, que está previsto no artigo 1.219[325].

Assim, as decisões judiciais desconsideram a teoria funcionalista da posse, afastando a interpretação judicial da realidade concreta. Essa postura confirma o fato de que o ordenamento

---

Constituição Federal, contra o acórdão assim ementado: "Civil, processual civil e administrativo. DL 9.760/46. Reintegração de posse. Ibama. Legitimidade ativa para a causa. Filho de ex-servidor falecido, locatário de próprio nacional. Ausência de fundamento jurídico para continuar ocupando o imóvel (art. 1º da Lei nº 5285/67 c/c art. 86, II, do DL nº 9.760/46). Ressarcimento de benfeitorias. Art. 90 do decreto-lei acima referido. I - Ausência de nulidade por inobservância do prazo previsto no art. 89, § 3.º, 'a', DL 9760/46, vez que, embora a Administração tenha, equivocadamente, estabelecido o prazo de 30 dias para que o réu desocupasse o imóvel, ele não fora desalojado do mesmo findo o referido prazo, sendo respeitado, assim, o supracitado diploma legal. II - Configuração da pertinência subjetiva da autora para a demanda, vez que a mesma, à época da propositura da ação, detinha a administração do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (art. 5º, VIII, do DL 289/67 c/c art. 4º da MP 34/89). III - Segundo o imperativo legal contido no art. 1º da Lei nº 5.285/67, não pode o filho de ex-funcionário público federal falecido, continuar ocupando Próprio da União, por mais de 90 (art. 1º da Lei nº 5.285/67). Ademais, não sendo o réu servidor público, está o mesmo excluído, pelo rol do art. 86, II, do DL 9.760/46, de pleitear ocupação de próprio da União em caráter voluntário. IV - Descabe o ressarcimento das benfeitorias supostamente feitas no imóvel em questão, vez que não houve comunicação da realização das mesmas à União, restando desatendida a norma contida no art. 90 do citado DL 9.760/46" (fl. 298). A recorrente aponta contrariedade ao art. 1.255 do Código Civil. Argumenta ter exercido sobre o imóvel da recorrida posse justa, de boa-fé, consentida e autorizada, razão pela qual lhe é devida indenização pelas benfeitorias realizadas. Seu pai, agora falecido, era servidor público e, em tal condição, ocupava o imóvel da recorrida, tendo recebido desta autorização para a construção de sua casa. Procura, ainda, demonstrar dissídio jurisprudencial sobre a matéria. Cita como paradigmas julgados deste Superior Tribunal de Justiça, bem como de Tribunais locais. É o relatório. Decido. A despeito dos argumentos da recorrente, tenho que o recurso especial não comporta provimento. A fim de dar provimento à remessa necessária e reformar a sentença, que julgava procedente em parte o pedido para deferir a indenização pelas benfeitorias, o Tribunal a quo asseverou o seguinte: "Outrossim, cumpre afastar a possibilidade de ressarcimento das benfeitorias supostamente feitas no imóvel em questão, vez que não houve comunicação da realização das mesmas à União, restando desatendida a norma contida no art. 90 do citado DL 9760/46" (fl. 296). O recorrente, todavia, parte do pressuposto de que seu pai recebera autorização para a construção de sua casa, em virtude da qual faz jus à indenização pleiteada (fl. 321). Assim sendo, o acolhimento da pretensão recursal dependeria do reexame de prova, com a qual se constataria existente a referida autorização. Isso, por si só, torna inviável o recurso especial, por aplicação da Súmula n.º 7 desta Corte. Ante o exposto, com esteio no artigo 557, *caput*, do Código de Processo Civil c/c o artigo 34, XVIII, do RISTJ e artigo 38 da Lei nº 8.038/90, nego seguimento ao recurso especial. Publique-se. Brasília (DF), 2 março 2006. Ministro Francisco Falcão, Relator.

[325] "Art. 1.219 - O possuidor de boa-fé tem direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis, bem como, quanto às voluptuárias, se não lhe forem pagas, a levantá-las, quando o puder sem detrimento da coisa, e poderá exercer o direito de retenção pelo valor das benfeitorias necessárias e úteis". (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

privilegia a posse do proprietário, o que, muitas vezes, compromete a dialética que aquela teoria estabelece entre proprietário e possuidor não proprietário[326].

A interpretação feita pelo Poder Judiciário de que a ocupação do particular em bem público tem natureza de detenção traz inúmeras consequências concretas: (i) negativa aos ocupantes de área pública de indenização pelas benfeitorias realizadas no bem; (ii) impossibilidade de exercício do direito de retenção; (iii) impossibilidade de utilização dos interditos[327]; (iv) desconsideração da possibilidade de a detenção ser convertida em posse (Art. 1.198, § único do CC). Essa construção faz com que o Judiciário seja mais um pilar da cerca jurídica da terra, ampliando a estrutura de proteção da propriedade – nesse caso, a pública – e restringindo ainda mais o acesso à terra daqueles que não são titulares do direito formal de propriedade.

Dessa forma, as teorias funcionalistas da posse e da propriedade são insuficientes para deslocar uma interpretação judicial restritiva para outra, que seja conduzida pelos valores expressos na CRFB/88. A partir disso, é possível concluir que a Teoria Objetiva, positivada no Código Civil, é aplicada em plena dissonância em relação à axiologia constitucional. Tal constatação impõe uma releitura da própria Teoria Objetiva, a partir de elementos da teoria econômica da posse. A ideia é buscar uma interpretação em que o Judiciário, após análise do fato, tenha condições para considerar a ocupação do particular em bem público como posse, garantindo: (i) aplicação da teoria funcionalista da posse e da propriedade e (ii) adoção da função social como parâmetro para dirimir conflitos entre o proprietário e o terceiro possuidor não proprietário.

---

[326] De acordo com Barbara Almeida Araújo: "a posse justifica-se, não pelo exercício de fato dos poderes inerentes ao domínio, mas pelo próprio domínio em si. Os vícios da posse, portanto, tais como apresentados pelo CC/16, e essa sistemática não foi alterada no novo diploma de 2002, ainda refletem a estrutura possessória tal como a prevista por Ihering, de proteção ao provável proprietário". A proteção oferecida pelo ordenamento contemporâneo ao possuidor é também uma proteção oferecida ao possuidor proprietário, já que o possuidor não proprietário dificilmente estará "limpo" dos vícios objetivos e subjetivos da posse, preservando a sistemática de Ihering. Pautar os vícios possessórios a partir da postura do titular do domínio impede a aplicação da teoria funcionalista e descaracteriza a autonomia da posse frente à propriedade. (ARAÚJO, Barbara Almeida. *A posse dos bens públicos.* Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 129-130.)

[327] Permite que a Administração Pública faça pedido liminar em ação de reintegração de posse, independentemente do prazo de ano e dia (hipótese em que a posse é nova), uma vez que a relação do ente público-possuidor e do particular-detentor será regida por lei especial, o Decreto-Lei 9.760/46, que determina a desocupação imediata do bem.

2.3.1.4 Teorias possessórias: uma releitura necessária

Inserir uma determinada situação concreta no conceito de posse ou detenção traz inúmeras consequências do ponto de vista prático e jurídico. Os efeitos da posse, independentemente do direito de propriedade, estão elencados nos artigos de 1.210 a 1.222 do Código Civil, como o direito ao manuseio dos interditos possessórios, a indenização pelas benfeitorias necessárias e úteis realizadas no bem e o direito de retenção.

Sobre os efeitos da posse e sua repercussão em situações concretas, é imprescindível a análise de duas das suas principais classificações. Inicialmente, verificar-se-á a classificação possessória em justa e injusta. Em uma interpretação do artigo 1.200 do Código Civil[328], a posse é injusta quando é adquirida mediante violência, clandestinidade ou precariedade. Bárbara Almeida de Araújo afirma que não se devem confundir atos violentos e clandestinos com a posse violenta e clandestina propriamente dita. Segundo a autora:

> A posse violenta e a clandestina tiveram origem em atos dessa natureza, mas surgem apenas com a cessação da violência e da clandestinidade, ou seja, quando não há perda da posse por parte do legítimo possuidor. Enquanto for possível o exercício da posse pelo antigo possuidor, não há que se falar em nova posse, mas apenas em detenção. No caso da posse violenta e clandestina, já houve esse estado inicial de detenção. Depois de cessada a violência ou clandestinidade, será iniciada a posse, ainda que, desse ponto de vista, injusta[329].

Nos termos expostos, a simples prática de atos de violência e clandestinidade não induz posse, mas mera detenção, uma vez que o antigo possuidor ainda exerce os poderes dominiais sobre a coisa. Tal ocupação apenas se traduz em posse, mesmo que injusta, após a cessação dos atos violentos e clandestinos.

Outra classificação relevante para o presente estudo é a posse de boa-fé e a posse de má-fé. Nos termos do artigo 1.201 do Código Civil[330], ela é de boa-fé quando o possuidor ignora o vício ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa. Para melhor identificar no caso concreto

---

[328] "Art. 1.200 - É justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária". (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[329] ARAÚJO, Barbara Almeida. *A posse dos bens públicos.* Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 128.

[330] "Art. 1.201 - É de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa. Parágrafo único. O possuidor com justo título tem por si a presunção de boa-fé, salvo prova em contrário, ou quando a lei expressamente não admite esta presunção". (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

esse elemento subjetivo, o legislador indicou, no parágrafo único do dispositivo legal citado, que o possuidor com justo título tem por si a presunção de boa-fé. É dado esse nome de justo ao título que, em tese, foi capaz de transferir o domínio, mas não foi capaz de fazê-lo no caso concreto, diante da presença de algum vício. A opção legislativa para estabelecer essa presunção foi a criação de um critério mais objetivo na identificação da boa-fé.

Diante dessas duas classificações – justa/injusta e de boa-fé/de má-fé –, é possível afirmar que o legislador baseou seu entendimento sobre a posse com maior ênfase na titularidade do domínio, tornando superficial a tutela da posse do não proprietário. Assim:

> a posse do não proprietário, e daquele que não foi por este autorizado, de acordo com uma interpretação mais estrita do Código Civil, será necessariamente injusta e de má-fé. A posse será de má-fé porque o possuidor não detém qualquer justo título que legitime a sua posse. Ao mesmo tempo, seria viciosa, porque, se não há um título que transmitiu formalmente a posse, não poderíamos deixar de considerá-la como violenta, ou precária ou clandestina[331].

Reforçando o entendimento exposto, o artigo 1.224 do Código Civil determina que só se considere "perdida a posse para quem não presenciou o esbulho quando, tendo notícia dele, se abstém de retornar a coisa, ou, tentando recuperá-la, é violentamente repelido"[332]. Assim, o possuidor que não presenciou o esbulho não perde a posse. Para que a perda seja efetivada, é necessário que o ato chegue ao conhecimento do possuidor e que ele fique inerte ou demonstre que só não retomou a coisa porque foi violentamente repelido. Nessa linha, o proprietário-possuidor, alegando que não presenciou o esbulho, pode afirmar que só perdeu a posse quando não pôde retomar a coisa. Assim, a nova posse que se estabelece sempre terá um vício de violência, clandestinidade ou precariedade[333].

A proteção oferecida pelo ordenamento jurídico contemporâneo ao possuidor é, na verdade, uma proteção oferecida ao possuidor proprietário. Tal construção demonstra a presença da teoria de Ihering, pois trata a posse como uma forma avançada de proteção da propriedade, já que o possuidor não proprietário dificilmente estará isento dos vícios objetivos e subjetivos da posse.

---

[331] ARAÚJO, Barbara Almeida. *A posse dos bens públicos.* Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 129.

[332] BRASIL, op. cit.

[333] Segundo Bárbara Almeida Araújo: "a posse justifica-se, não pelo exercício de fato dos poderes inerentes ao domínio, mas pelo próprio domínio em si. Os vícios da posse, portanto, tais como apresentados pelo Código Civil de 1916, e essa sistemática não foi alterada no novo diploma de 2002, ainda refletem a estrutura possessória tal como a prevista por Ihering, de proteção ao provável proprietário". (ARAÚJO, Barbara Almeida. *A posse dos bens públicos.* Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 129-130.)

A linha de pensamento rígida apontada por uma interpretação mais restrita do Código Civil vai de encontro às teses funcionalistas, especialmente no que tange à posse dos bens públicos no cumprimento de sua função social. A posse deve caminhar com total autonomia em relação à situação proprietária, privilegiando, assim, os conflitos dinâmicos e concretos da sociedade e garantindo que os vícios possessórios não estejam pautados a partir da postura do titular do domínio.

A posse legítima deverá ser avaliada tendo em vista os direitos fundamentais que busca assegurar, e não pela existência de um título. Nessa linha, o critério de identificação da posse injusta e de má-fé não pode ser apenas o da titularidade do domínio. Dever-se-á levar em conta a posse no cumprimento de sua função social. Qualquer postura contrária descaracteriza a funcionalidade que pretende ser dada ao instituto da posse, bem como a sistemática do Código Civil, a partir do fenômeno da constitucionalização do direito.

Levando em conta o posicionamento extraído das linhas gerais de uma interpretação restrita e dogmática do diploma civil, feita, inclusive, pelo Judiciário, a boa-fé do possuidor na ocupação de um bem público estaria, necessariamente, vinculada à existência de um justo título, no caso, um contrato administrativo. Tal construção restringe a proteção possessória, sendo necessária a análise do momento de tomada da posse, a *causa possessionis*.

Dessa forma, a boa-fé e o justo título devem ser tratados de forma independente, sendo possível, com isso, que haja um possuidor com justo título, mas de má-fé, ou sem justo título e de boa-fé. Confirmando essa posição, é possível citar o próprio parágrafo único do artigo 1.201, que permite a prova em contrário para descaracterizar essa presunção[334].

O ponto central para ratificação dessa independência é o fato de que nada impede que a ocupação de um particular em bem público seja considerada de boa-fé, sem que haja um ato administrativo (permissão, autorização ou licença). Nada impede, ainda, que a boa-fé em uma ocupação de bem público esteja presente na hipótese em que a Administração Pública tenha ciência dessa ocupação e se mantenha inerte, não exercendo seu poder de polícia, permitindo e tolerando a presença do particular. Além disso, também nada impede, a teor do artigo 1.203 do Código Civil[335], que uma posse tenha iniciado de má-fé e, posteriormente, se torne de boa-fé,

---

[334] A autora, defendendo a independência entre os institutos, exemplifica a questão na hipótese em que o "possuidor sabe, por exemplo, que aquele imóvel que lhe foi doado não pertencia ao doador, [dizendo que, nesse caso,] não há como se negar a sua má-fé, ainda que exista, realmente, um justo título (contrato de doação)". (Ibid., p. 132.)

[335] BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.
"Art. 1.203 - Salvo prova em contrário, entende-se manter a posse o mesmo caráter com que foi adquirida".

ou que a ocupação tenha iniciado com natureza de detenção e, posteriormente, se torne posse (art. 1.198, parágrafo único).

É importante a análise das hipóteses em que a ocupação do particular em área pública ocorre com e sem justo título, mas sempre com a ciência da Administração Pública. Tais hipóteses refletem, muitas vezes, a ideia de que se trata de uma ocupação com tolerância e permissão do poder público, caracterizando, assim, detenção, e não posse, nos termos do artigo 1.208, 1ª parte, do Código Civil. Essa interpretação, utilizada na maioria das vezes pelo Judiciário, como apresentado anteriormente, torna a ocupação de particular em bem público, nas hipóteses em que a Administração tem ciência da ocupação, sempre detenção.

Para evitar tal entendimento, faz-se necessária uma releitura dos termos da permissão e tolerância presentes no artigo 1.208 do Código Civil[336]. Os particulares que ocupam determinada área pública, com a ciência da Administração, não podem ter a sua relação com a coisa definida previamente como detenção. Na observação da natureza da ocupação, é imprescindível a análise do fato em si. Dessa forma, a relação com a coisa pública, independentemente da existência do contrato administrativo, pode ter se iniciado mediante permissão ou tolerância, caracterizando, portanto, detenção. Posteriormente, a partir do momento em que o particular atua de forma autônoma na destinação que é dada à coisa, a relação é transportada para uma situação possessória, justa e de boa-fé.

A construção apresentada traz efeitos práticos relevantes. A interpretação dogmática e restrita da permissão e da tolerância, bem como dos vícios objetivos e subjetivos da posse, representam uma negativa, aos ocupantes de área pública, de qualquer efeito jurídico decorrente da posse. Uma virada nesse entendimento, em que a relação do particular com o bem público pode vir a ser considerada uma relação possessória, fará com que o Judiciário solucione as controvérsias concretas com base na função social, afastando o simplório método de resolução dos conflitos pautado na dicotomia propriedade *versus* detenção.

[336] Para Bárbara Almeida Araújo: "Ora, se existe pleno desenvolvimento dos bens, pela sua utilização por uma comunidade, não há como se falar em mera permissão ou tolerância. A comunidade não é mero instrumento da posse da Administração Pública, mas possibilita que aqueles bens, que antes estavam abandonados, por exemplo, cumpram sua função social". (ARAÚJO, Barbara Almeida. *A posse dos bens públicos.* Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 132-133.)

2.3.1.5 A teoria econômica da posse de Raymond Saleilles

Raymond Saleilles fundamenta sua teoria possessória (1908) na apropriação econômica da coisa reconhecida por terceiros. Na doutrina de Mauricio Mota e Marcos Alcino Torres, é possível identificar o potencial prático dessa teoria, a partir da análise do conceito de posse para o autor francês:

> A posse, na realidade, consiste em uma manifestação exterior da apropriação econômica da coisa, isto é, um estado fático tal que revela o senhorio de fato da coisa, aquele que a tem sob sua dependência e que a faz servir para a satisfação de suas necessidades econômicas e sociais. O *animus* aplicado ao *corpus* será, por conseguinte, a vontade de realizar a apropriação econômica da coisa, a vontade de agir como senhor de fato da coisa. A posse refere-se a uma vontade do indivíduo que deve ser respeitada pela necessidade mesma de todos de apropriação e exploração econômica das coisas, desde que essa vontade corresponda a um ideal de interesse público consoante os costumes e a opinião pública[337].

Diante do conceito apresentado, o instituto da posse deve ser analisado a partir do aspecto da apropriação econômica da coisa (*corpus*). Em sua acepção positiva, trata-se da atuação do possuidor com liberdade na destinação econômica que dará à coisa e, na acepção negativa (consciência social), consiste na abstenção socialmente aceita por parte de terceiros relativamente à coisa possuída.

Para Saleilles, o *animus* não visa ao direito de propriedade, mas visa o *corpus* (*animus* é a vontade de realizar a apropriação econômica da coisa). Por isso, é possível que um possuidor proceda como proprietário, sem, no entanto, pretender a propriedade. A posse não é um vínculo jurídico ligado à propriedade, mas um vínculo econômico decorrente de uma situação jurídica instintiva e não legislativa. Saleilles defende a autonomia da posse frente à propriedade em razão de sua prioridade histórica. Dessa forma, posse é a realização consciente e voluntária da apropriação econômica da coisa, devendo-se investigar a causa que origina esse estado de fato atual.

Além dos elementos da posse, nos termos da teoria econômica, é necessária para sua caracterização a análise das condições e circunstâncias que ocorreram à tomada da posse. Por isso, diferentemente do que defendiam Savigny e Ihering, nesse caso, é a *causa possessionis* que determina se há posse ou detenção[338].

---

[337] SALEILLES, Raymond. *Étude sur les éléments constitutifs de la possession*. Dijon: Imprimerie Darantie, 1894. p. 183 apud MOTA, Mauricio; TORRES, Marcos Alcino. *Transformação do direito de propriedade privada*: a função social da posse no Código Civil. Rio de Janeiro: Campus, 2009. p. 10.

[338] "A *causa possessionis* determina que se deva averiguar primeiro os fatos que constituem uma relação durável e interessada com a coisa, qual seja, a circunstância de o possuidor se servir da coisa e explorá-la em seu

Para Saleilles, há posse quando está configurada a independência econômica do possuidor na utilização da coisa. Na ausência dessa independência, a situação é de mera detenção. Por isso, nessa orientação, a diferença entre posse e detenção tem que ser analisada no caso concreto, e não instituída por lei, como defendia Ihering e foi adotado pelo Código Civil brasileiro nos artigos 1.198 e 1.208, 1ª parte. De acordo com Saleilles, é a doutrina que deve fixar os critérios da posse jurídica na constatação e interpretação dos fatos sociais. É a "causa da posse" que determina a independência econômica caracterizadora da situação possessória.

A essência da teoria de Saleilles pode ser identificada no artigo 1.203 do Código Civil[339], no instituto da Interversão da Posse[340]. Esse fenômeno permite a constituição de uma nova situação jurídica de posse, em razão da independência social e econômica[341]. Mauricio Mota e Marcos Alcino de Azevedo Torres apontam quatro requisitos para a alteração da *causa possessionis*[342]: (i) o justo título para a posse, motivo jurídico pelo qual o possuidor começou a

interesse, para si, de se colocar em senhorio dela. Para Saleilles há posse onde há uma relação de fato suficiente para estabelecer a independência econômica (autonomia) do possuidor no desfrute da coisa". (SALEILLES, Raymond. *Étude sur les éléments constitutifs de la possession*. Dijon: Imprimerie Darantie, 1894. p. 183 apud MOTA, Mauricio; TORRES, Marcos Alcino. *Transformação do direito de propriedade privada*: a função social da posse no Código Civil. Rio de Janeiro: Campus, 2009. p. 11:)

[339] "Art. 1.203 - Salvo prova em contrário, entende-se manter a posse o mesmo caráter com que foi adquirida". (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.) Enunciado 237 do Conselho da Justiça Federal: Art. 1.203: É cabível a modificação do título da posse – *interversio possessionis* – na hipótese em que o até então possuidor direto demonstrar ato exterior e inequívoco de oposição ao antigo possuidor indireto, tendo por efeito a caracterização do *animus domini*.

[340] Maurício Mota e Marcos Alcino Torres exemplificam os termos apresentados na teoria de Saleilles no seguinte trecho: "O usufrutuário, o locatário e o credor pignoratício não podem adquirir a propriedade da coisa por usucapião, pois diante da causa da posse não tem independência econômica na utilização do bem (é necessário o *animus* de apropriação econômica da coisa, entendido aqui em sentido social e não individual). Na Promessa de Compra e Venda em que o comprador é imitido na posse no ato da celebração do negócio pelo constituto possessório ou logo a seguir pela tradição simbólica ou real. Nesse caso não há desdobramento da posse, como no caso do locador, usufrutuário e credor pignoratício, mas transmissão da posse plena, que ocorreu no momento de lavratura do negócio. Para ser desdobramento da posse seria exigido o requisito da temporalidade, a obrigação de restituir. Nesse caso o adquirente não tem intenção de devolver a coisa, a única transmissão pendente é a de propriedade. Diante de um possível inadimplemento por parte do adquirente, surge o direito do promitente vendedor de reaver a coisa. Essa recuperação não será feita com base no desdobramento da posse, mas sim porque a causa da posse do promitente comprador se perdeu com o inadimplemento. Por isso a ação que deve ser proposta é uma ação de resolução contratual (cláusula resolutiva tácita) combinada com reintegração de posse". (MOTA, Mauricio; TORRES, Marcos Alcino. op. cit., p. 13.)

[341] "A interversão se caracteriza pela força de oposição daquele que exerce o poder de fato sobre a coisa contra o primitivo possuidor, caracterizando uma nova situação jurídica de posse com independência social e econômica […] A interversão fica caracterizada por algum fato ostensivo, relevante e duradouro que evidencia a independência econômica no desfrute da coisa". (Ibid., p. 15-16.)

[342] MOTA, Mauricio; TORRES, Marcos Alcino. *Transformação do direito de propriedade privada*: a função social da posse no Código Civil. Rio de Janeiro: Campus, 2009. p. 17.

deter a coisa como própria; (ii) a ostensividade na contradita ao direito do proprietário por atos formais e positivos; (iii) a impossibilidade da alegação de desconhecimento dos atos de contradita por parte do proprietário; e (iv) o decurso de tempo sem qualquer oposição do proprietário.

Assim, a interversão consagra um caráter dinâmico da posse, uma vez que permite a alteração na *causa possessionis*. A ostensividade no uso independente da coisa, reconhecido por terceiros, permite ao ocupante contraditar o direito do proprietário. O fenômeno da interversão tem como base o ideal de Saleilles e permite alterarmos a situação possessória, outorgando funcionalidade à coisa e garantindo direitos aos ocupantes não proprietários.

É perceptível a linha de orientação economicista também no artigo 1.198, parágrafo único do Código Civil[343], que admite a possibilidade de a detenção transformar-se em posse, tornando-se apta, portanto, a produzir efeitos jurídicos. Aquele que conserva a coisa em nome de outrem, em razão de uma relação de dependência, é considerado detentor, até que se prove o contrário. Assim, é a quebra na situação de dependência na destinação que será dada à coisa, que faz com que a detenção seja convertida em posse[344].

A teoria econômica prioriza a análise do fato social, garantindo que a definição de posse e detenção decorra sempre de uma análise casuística. Ela consagra, com isso, a funcionalidade que se espera dos institutos de direito privado, bem como a precedência da tutela existencial frente à tutela patrimonial[345].

---

[343] BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.
"Parágrafo único - Aquele que começou a comportar-se do modo como prescreve este artigo, em relação ao bem e à outra pessoa, presume-se detentor, até que prove o contrário".

[344] Segundo Mota e Torres: "Portanto, consoante os postulados da teoria social e o entendimento de Saleilles, sendo a posse uma relação de apropriação econômica, para estabelecer essa relação, não é suficiente, como imaginava Ihering, se ater às aparências de fato, tais como a exploração da coisa. É preciso remontar à tomada da posse e ver em que circunstâncias e em que condições jurídicas ela teve lugar: é preciso que em um momento dado aquele que se pretende possuidor tenha afirmado sua senhoria sobre a coisa. Assim, é a *causa possessionis* que decide a questão de se saber se há posse ou detenção. A *causa possessionis* determina que se deva averiguar primeiramente os fatos que constituem uma relação durável e interessada com a coisa, qual seja, a circunstância do possuidor se servir e explorar a coisa em seu interesse, para si, de se colocar em senhorio dela" (p. 258). Além dos elementos caracterizadores da posse, segundo Saleilles, para definição dela, é necessária a análise das condições e circunstâncias jurídicas da tomada da posse. Por isso, diferentemente do que defendiam Savigny e Ihering, o autor afirma que é a *causa possessionis* que determina se há posse ou detenção. Para Saleilles, há posse quando está configurada a independência econômica do possuidor na utilização da coisa. Quando não há essa independência, temos detenção. Por isso a necessidade de se diferençar posse e detenção no caso concreto, ao contrário do que se vê em Ihering e no Código Civil brasileiro. É a doutrina que deve fixar os critérios da posse jurídica na constatação e interpretação dos fatos sociais. (MOTA, Mauricio; TORRES, Marcos Alcino. A função social da posse no Código Civil. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 249-324, 2013.)

[345] É esse o fundamento para que a posse dos bens públicos seja considerada como situação apta a produzir efeitos jurídicos e proteger os ocupantes que outorgam finalidade social à coisa, mesmo que pública.

Reforçando a análise da importância da posse na promoção dos valores constitucionais, Ana Rita de Albuquerque afirma que:

> o instituto da posse não pode deixar de receber esse influxo constitucional, adequando as suas regras à ordem constitucional vigente como forma de cumprir a sua função de instituto jurídico, fruto do fato social em si, verdadeira emanação da personalidade humana comprometido com o princípio da dignidade humana[346].

Por sua vez, Laura Beck Varela elenca duas consequências da constitucionalização do direito civil para o instituto da posse: (i) nova percepção da pluralidade de sujeitos possuidores, que se diferencia da noção abstrata e monolítica de possuidor do artigo 1.196 do Código Civil, com a existência de possuidores urbanos, rurais, a coletividade de possuidores que realizam obras de valor social, todos com suas especificidades; e (ii) nova realidade, em que o operador do direito se obriga a lidar com os conflitos possessórios de acordo com a diversidade dos padrões valorativos de cada caso, tendo como vetor de ponderação de tais lides a proteção à dignidade dos diversos sujeitos possuidores e a valorização dos efeitos da posse sem levar em conta o direito de propriedade[347].

A partir de uma releitura da Teoria Objetiva, é viável garantir que a posse cumpra com sua vocação social, sendo possível, no exame do caso concreto, ser privilegiada em detrimento da propriedade. Seguindo essa lógica, na teoria possessória de Saleilles, a funcionalidade da posse deve ser pertinente com a moral e a vida coletiva, substituindo a vontade subjetiva individual por uma consciência coletiva. A posse deve ser respeitada pela necessidade que todos têm de apropriação e exploração econômica das coisas, desde que correspondendo a um ideal coletivo.

A releitura aqui pretendida atende às demandas sociais contemporâneas, sobretudo em um país como o Brasil, de vasto território, mas com inúmeros despossuídos, uma vez que poucos têm acesso à propriedade privada, à terra, pelas razões já expostas. O Direito Civil deve atender a todos os valores impostos pela CRFB/88, dando ao sistema jurídico uma compreensão sob a ótica do caso concreto, da realidade social. Com isso, é possível desfazer a noção de riqueza e de patrimônio, e substituí-la por uma noção de direito de acesso e garantia ao

---

[346] ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. *Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2002. p. 28.

[347] VARELA, Laura Beck. A tutela da posse entre abstração e autonomia. In: MARTINS-COSTA, Judith (Org.). *A reconstrução do Direito Privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 809.

patrimônio mínimo, onde a titularidade privada está sujeita ao exercício da função social, tornando efetivo o direito de igualdade[348].

No cumprimento da função social, o possuidor deixa de ser um mero sujeito passivo universal em relação ao proprietário. Ele adquire individualidade e busca acesso aos bens que lhe assegurem o mínimo essencial para viver dignamente. A teoria econômica amplia a definição de posse e faz com que ela esteja necessariamente vinculada à análise do caso concreto, em que a posse garante a promoção dos atributos do ser humano. Essa lógica outorga funcionalidade às situações patrimoniais, atendendo, assim, às exigências de moradia, aproveitamento do solo e erradicação da pobreza.

Dessa feita, é possível concluir que a posse, desde sua formatação no Direito Romano até seu *status* contemporâneo, com o objetivo de se adequar à realidade social de cada época, sofreu inúmeras modificações. Essa metamorfose deve continuar rompendo com as limitações que lhe foram impostas por Savigny e Ihering, a partir da ampliação de seu campo de incidência, com a confirmação da teoria de Saleilles como a mais próxima dos valores consagrados na Constituição Federal.

As teorias funcionalistas, após a crise do positivismo no século XX, destinaram-se à reconstrução dos direitos subjetivos, incluindo a posse como fato social de enorme repercussão para a promoção da dignidade humana. De acordo com a construção jurídica da situação possessória consagrada na teoria de Ihering, a posse foi utilizada para garantir a proteção e prevalência do instituto da propriedade, desvalorizando a figura do possuidor não proprietário, ampliando a cerca jurídica da terra e potencializando a concentração da propriedade fundiária[349].

Assim, é importante destacar as justificativas para a tutela possessória na doutrina dos autores clássicos: (i) para Savigny, a tutela da posse tem o objetivo de garantir a paz social, evitando a prática de ilícitos pelo uso arbitrário das próprias razões. O possuidor deveria ser protegido para evitar uma violação a uma situação de fato, social e economicamente consolidada; (ii) já na teoria de Ihering, a tutela possessória se justifica pelo fato de o possuidor ser um aparente proprietário (a posse é delineada de forma patrimonialista e individualista, estando estritamente vinculada à propriedade).

---

[348] FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea*, Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 19.

[349] Ibid., p. 9.

As justificativas apresentadas são insuficientes frente à complexidade das demandas sociais contemporâneas[350]. Ricardo Aronne afirma que a posse está positivada no Livro do Direito das Coisas como "um escudo a eventuais ataques à propriedade imobiliária"[351]. Essa lógica faz com que os fatos sociais sejam regulados a partir de um filtro artificial denominado relação jurídica, permitindo que a proteção do ser humano dependa de seu reconhecimento como sujeito de direito.

A teoria econômica busca romper com essa lógica e demonstrar que a posse não é um apêndice da propriedade, realizando uma releitura desse instituto de acordo com os valores sociais que estão nele impregnados. Essa redefinição faz da posse um poder fático de ingerência socioeconômica sobre determinado bem da vida, a partir da utilização concreta da coisa.

De acordo com a configuração tridimensional da posse, ela ingressa no direito por três vias: (i) posse real, que decorre da titularidade da propriedade ou de outro direito real, como no usufruto e direito de superfície; (ii) posse obrigacional, que advém da aquisição do poder sobre um bem em razão de relação de direito obrigacional, como a locação e o comodato; e (iii) posse fática (ou natural), exercitada por qualquer um que assume o poder fático sobre a coisa, independentemente de qualquer relação jurídica real ou obrigacional que lhe conceda substrato, sendo suficiente que o ocupante tenha capacidade de utilizar de forma concreta o bem.

Antônio Hernandez Gil enfatiza a importância da "posse fática (ou natural)":

> situa a posse como o direito que mais se aproxima da realidade social, pois o uso e o trabalho sobre a coisa servem às necessidades humanas básicas, justificando o poder geral de abstenção perante a situação do possuidor e a garantia do desfrute de bens essenciais[352].

A teoria funcionalista da posse consagra a sua autonomia em relação à situação proprietária. Essa independência permite que a situação possessória seja merecedora de tutela, independentemente de o possuidor ser, também, o titular do domínio. Nessa direção, a proteção possessória é outorgada também ao possuidor não proprietário, que passa a ocupar o mesmo espaço nas relações sociais.

---

[350] FARIAS, Cristiano Chave de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*, 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. v. 5. p. 46.

[351] ARONNE, Ricardo. Titularidades e apropriações no novo Código Civil. In: *O Novo Código Civil e a Constituição*. Coordenação SARLET, Ingo W. (Org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 217.

[352] "[…] toda la realidad social queda afectada por el derecho del mismo modo que esta resulta afectado por aquella." (GIL, Antonio Hernandez. *La funcion social de la posesión*: ensayo de teorizacion sociológico-jurídica. Madrid: Alianza, 1969 apud FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea*, Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 20.)

A construção apresentada sugere uma releitura da teoria possessória adotada pelo ordenamento brasileiro, a partir da axiologia constitucional. É certo, portanto, que a configuração da situação possessória deve estar relacionada a uma análise concreta e casuística do fato social, e não meramente abstrata, como disciplinou o autor da Teoria Objetiva. Seguindo essa redefinição, a teoria econômica é a que melhor se aproxima dos valores da Constituição brasileira, pois é pautada no reconhecimento, por parte da sociedade, da independência na destinação econômica que o ocupante outorga à coisa.

Essa reflexão permite concluir que a distinção entre posse e detenção deve ser feita a partir do caso concreto, sendo irrelevante a presença de justo título com prévia autorização do proprietário (público ou particular). Para que a ocupação do particular, especificamente em área pública, seja considerada posse, basta, nos termos da doutrina de Saleilles, que o ocupante tenha plena liberdade na destinação que será dada à coisa, sem qualquer ingerência do poder público, titular do direito de propriedade.

Em razão da densidade concreta e social do instituto da posse e em oposição à abstração e superficialidade do instituto da propriedade, é a partir da primeira que a segunda cumpre com sua função social. É por meio da posse que o ser humano realiza a apropriação dos bens da vida, permitindo, com isso, a promoção efetiva dos seus próprios atributos. Por isso, como uma forma de consagrar a própria função social da propriedade, faz-se imprescindível uma releitura do conceito de posse e detenção a partir da teoria econômica, em razão de seu alinhamento com os valores estabelecidos na CRFB/88.

Reconhecendo o viés inovador da posse, sobretudo no que tange à possibilidade de ampliação da perspectiva de acesso à terra, por meio da violação das barreiras históricas de proteção impostas à propriedade, o legislador constituinte e ordinário consagraram instrumentos de regularização fundiária que valorizam a situação jurídica possessória. Tais instrumentos podem ser utilizados em ocupações realizadas em áreas públicas ou particulares, e têm o condão de valorizar o ocupante que outorga funcionalidade à coisa, priorizando o valor de uso, em face do valor de troca.

Assim, a autonomia da posse frente à propriedade, a posse como forma de cumprimento da função social da propriedade, a releitura da estrutura da posse, bem como o fato de a CRFB/88 e a legislação ordinária disciplinarem instrumentos de regularização fundiária pautados na posse, são uma forma efetiva de relativizar a absolutização e a mercantilização do direito de propriedade. Seguindo essa lógica, o próximo subcapítulo será destinado à análise da concessão de direito real de uso e da concessão de uso especial para fins de moradia.

2.3.2 Os instrumentos de regularização fundiária pautados na situação jurídica possessória: a concessão de direito real de uso (CDRU) e a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM)

O direito fundamental social à moradia está inserido no artigo 6º da CRFB/88 desde o ano 2000, com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro daquele ano. O direito à moradia como um direito social atende à própria sistemática da Constituição, que, em seu artigo 182, disciplina, em capítulo próprio, os elementos balizadores da política urbana, como já demonstrado no subcapítulo anterior. Assim, o desenvolvimento de uma política pública urbana tem sede constitucional, com uma extensa legislação complementar que busca dar conteúdo aos termos dessa política, estabelecendo seus elementos balizadores.

A partir dos pressupostos já estabelecidos, a regularização fundiária plena deve buscar a titulação das áreas ocupadas, garantindo a segurança da posse, e, ainda, asseverar o acesso de seus moradores a uma infraestrutura básica de habitação e a serviços públicos de qualidade, além de sua integração com a cidade. Assim, esta seção será destinada à análise dos instrumentos de regularização fundiária consagrados na legislação constitucional e infraconstitucional, pautados na situação jurídica possessória. Tais instrumentos positivados no ordenamento jurídico pátrio demonstram o reconhecimento, por parte do legislador, da importância de outorgar efetividade à tutela da posse, sendo, portanto, uma forma de garantir o próprio acesso à terra urbana.

2.3.2.1 Concessão de direito real de uso (CDRU)

A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é um instrumento de regularização da posse. A formalização dessa situação jurídica possessória traz inúmeros efeitos práticos, que serão expostos no decorrer desta subseção. Já agora, é preciso dizer que a CDRU tem natureza contratual e pode ser outorgada de forma gratuita ou onerosa, individual ou coletiva, sendo transmissível por ato entre vivos ou *causa mortis*.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, "a CDRU é um direito real resolúvel, aplicável a terrenos públicos ou particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social"[353].

[353] José dos Santos Carvalho Filho, comentando o instituto da CDRU afirma que: "O instituto destina-se ao uso de qualquer tipo de bem, móvel ou imóvel, mas como no caso em foco a utilização será sobre terrenos ou edificações, a lei empregou a denominação 'concessão de direito real de uso de *imóveis públicos*', […].

A concessão é definida por Hely Lopes Meirelles como:

> O contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social[354].

Já para Celso Antônio Bandeira de Mello, ela:

> É o contrato pelo qual a Administração transfere, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público ou do espaço aéreo que o recobre, para que seja utilizado com fins específicos por tempo certo ou por prazo indeterminado[355].

Conforme denuncia a nomenclatura, a concessão de direito real de uso destina-se a permitir que o particular faça uso de área ou edificação pública. Na verdade, é o mesmo objeto do contrato de concessão de uso de bem público, com a diferença de que naquela o Poder Público outorga ao usuário direito real, ao passo que nesta última se estabelece mera relação de direito pessoal. […] A concessão de direito real de uso de terrenos públicos ou particulares […] foi instituída pelo Decreto-Lei nº 271/67 […], que dispôs sobre loteamento urbano e responsabilidade do loteador. O instrumento, como se pode observar pela sua terminologia, não teve caráter eminentemente público, visto ser admitido também para o uso de terrenos particulares. […] O instituto de concessão de direito real [de uso], cuja natureza é a de contrato administrativo, rende ensejo à instituição de direito real resolúvel em favor do concessionário, evidenciando-se a intenção do legislador de advertir o concessionário de que tal direito real de uso não teria caráter perpétuo, mas que, ao contrário, poderia ser extinto em virtude de fato superveniente descrito na própria lei. É admitido o ajuste da concessão tanto de modo gratuito como remunerado, podendo ser fixado por tempo certo ou indeterminado. A finalidade do negócio integra a substância do instituto, porquanto o concessionário só pode utilizar o imóvel com o objetivo de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. Neste último objetivo se enquadra a concessão de uso que está contemplada no art. 48 do Estatuto: o dispositivo, como vimos, alude a programas e projetos de *interesse social*. A formalização desse tipo de concessão se processa por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, devendo o título ser inscrito e, se for o caso, cancelada a concessão em livro especial do cartório imobiliário" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 328-329, grifos do autor). No intuito de expor as principais diferenças e semelhanças entre CDRU e CUEM, José dos Santos Carvalho Filho afirma: "O núcleo básico de tais institutos reside no uso de bem imóvel por particulares, qualificados como concessionários. Ambos, da mesma forma, se caracterizam como institutos de caráter urbanístico, prestando-se naturalmente à execução de estratégias especiais de política urbana, principalmente as relacionadas a políticas habitacionais, mas não somente estas. […] Mas, que pesem os pontos comuns, possuem eles fisionomias jurídicas com linhas diferenciadas. Sobre as diferenças, […] a CUEM distingue-se da CDRU pela circunstância de que é ela conferida para a *finalidade exclusiva de moradia*, o que não ocorre nesta última, em que há outras finalidades do uso, como visto anteriormente. Há […] outro aspecto relevante que nos parece oportuno assinalar. A CDRU de imóvel público […] tem natureza de contrato administrativo, mas a CDRU não recebeu a mesma qualificação jurídica […], está claro que o legislador atribuiu à Administração *atividade vinculada* para o fim de reconhecer ao ocupante o *direito subjetivo* à concessão para moradia, desde que cumpridos os requisitos legais. […]. Ora, justamente por isso é que a concessão de uso especial para fins de moradia só pode ostentar a natureza de *ato administrativo vinculado* […]" (Ibid., p. 331-332, grifos do autor).

[354] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 485.

[355] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 535.

A CDRU passou a integrar a ordem jurídica vigente nos artigos 7º e 8º do Decreto-Lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967, com a finalidade de tornar mais simples a transferência da posse de áreas públicas a particulares[356]. A funcionalidade é o objeto central desse contrato, que, especialmente aplicado às áreas públicas, permite que o particular lhe outorgue uma destinação específica[357]. Sobre o instituto, Ricardo Pereira Lira elucida que:

> A concessão de direito real de uso de terreno é o contrato solene, pelo qual se transfere, a título de direito real, a fruição temporária, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social […]. Para definir com precisão o campo conceitual, entendemos que o fato de estar o terreno edificado, plantado ou urbanizado não impede a concessão[358].

A CDRU, desde sua criação, em 1967, teve pouca adesão concreta, não alcançando a instrumentalidade esperada pelo legislador, especialmente na intensificação da utilização do bem público por particular. Assim, em uma tentativa de oxigenar o instituto, o artigo 48 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) também disciplina essa concessão, fazendo referência expressa a ela nas hipóteses de programas e projetos habitacionais de interesse social[359].

---

[356] "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. § 1º - A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial. § 2º - Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas. § 3º - Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza. § 4º - A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato *inter vivos*, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência. § 5º - Para efeito de aplicação do disposto no *caput* deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia: I - do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, quando se tratar de imóveis que estejam sob sua administração; e II - do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, observados os termos do inciso III do § 1º do art. 91 da Constituição Federal.
Art. 8º - É permitida a concessão de uso do espaço aéreo sobre a superfície de terrenos públicos ou particulares, tomada em projeção vertical, nos termos e para os fins do artigo anterior e na forma que for regulamentada." (BRASIL. *Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967*. Dispõe sôbre loteamento urbano, responsabilidade do Ioteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm>. Acesso em: 17 fev. 2022.)

[357] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 9. ed. Malheiros: São Paulo, 2005. p. 163.

[358] LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico.* 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 232.

[359] "Art. 48 - Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos: I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando

Com o objetivo de outorgar maior aplicabilidade a esse instrumento, a Lei 11.481/2007, que disciplina a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, inseriu a CDRU nos artigos 1.225, inciso XII, e 1.473, inciso IX, ambos do Código Civil. Com isso, a partir de 2007 esse contrato passou a integrar o rol de direitos reais e dos direitos que podem ser objeto de hipoteca. Tais alterações objetivaram estimular sua utilização, tanto na regularização das posses em bens públicos, quanto em bens particulares.

Com relação à CDRU como objeto de garantia, sua incidência não se restringe apenas à hipoteca. A lei de 2007 também alterou a legislação específica que trata da alienação fiduciária em garantia, inserindo a CDRU no rol de direitos que podem ser objeto dela, como demonstra o § 1º do artigo 22 da Lei nº 9.514/1997[360].

A referida concessão tem natureza de negócio jurídico bilateral, sendo, portanto, um contrato. Quando utilizada em bens públicos, ela assume a natureza de contrato administrativo e acaba por tornar a discricionariedade administrativa um definidor para sua concretização. Como já exposto, esse instrumento não constava, originariamente, na relação de direitos reais prevista no Código Civil, tendo sido nela inserido pela Lei nº 11.481/2007. Em razão da forma como foi disciplinado no diploma civil, alguns autores afirmam que sua natureza é de direito real em coisa alheia, de gozo e fruição[361]. Nessa linha, Eurico de Azevedo afirma que:

---

o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil; II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais." (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, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 17 fev. 2022.). Sobre a efetividade da CDRU, ver o item 41 da cartilha *Orientações para a destinação do patrimônio da União*. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria do Patrimônio da União. *Orientações para a destinação do patrimônio da União*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. p. 22. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/arquivos/2016/cartilha-memo-90-destinacao-orientacoes-para-a-destinacao-do-patrimonio-da-uniao.pdf/view>. Acesso em: 23 fev. 2022.)

[360] "Art. 22 - A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel.
§ 1º A alienação fiduciária poderá ser contratada por pessoa física ou jurídica, não sendo privativa das entidades que operam no SFI, podendo ter como objeto, além da propriedade plena: (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 11.481, de 2007)
[…] I - bens enfitêuticos, hipótese em que será exigível o pagamento do laudêmio, se houver a consolidação do domínio útil no fiduciário; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)
II - o direito de uso especial para fins de moradia; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)
III - *o direito real de uso*, desde que suscetível de alienação; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)
IV - a propriedade superficiária. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007).
§ 2º - Os direitos de garantia instituídos nas hipóteses dos incisos III e IV do § 1º deste artigo ficam limitados à duração da concessão ou direito de superfície, caso tenham sido transferidos por período determinado. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)". (BRASIL. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 17 fev. 2022.)

[361] GASPARINI, Diógenes. *O Estatuto da Cidade*. 1. ed. São Paulo: NDJ, 2002. p. 93.

> A concessão de direito real só pode ter por objeto terrenos não edificados, tem natureza de direito real sobre coisa alheia e se transfere por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária. Seu objetivo é passar para terceiros o uso do terreno, para qualquer fim de interesse social, conservando o concedente a propriedade do solo[362].

O objetivo da CDRU é regularizar a posse de ocupantes em áreas públicas ou particulares. Especificamente com relação às áreas públicas, a celebração do contrato deverá ser precedida de processo licitatório, na modalidade concorrência, para que, então, seja escolhida a melhor oferta. A licitação pode ser dispensada para fins de regularização de áreas ocupadas por favelas ou conjuntos habitacionais, com base no artigo 17, inciso I, alínea 'f' da Lei Federal nº 8.666/93.

Vale ressaltar que o contrato poderá ser celebrado de forma coletiva, nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, ainda que não esteja expressamente previsto em lei municipal. Nesse caso, a concessão poderá ser outorgada em favor de uma associação comunitária ou cooperativa habitacional formada pelos próprios beneficiários.

O objetivo da CDRU é definido em contrato. É bem amplo, uma vez que não se restringe apenas à moradia, permitindo a utilização comercial da coisa. Mesmo diante dessa amplitude, sua finalidade social é inerente ao próprio instituto. José dos Santos Carvalho Filho reconhece tal finalidade no seguinte trecho:

> O dispositivo passou a contemplar, entre os objetivos do instituto, a regularização fundiária, o aproveitamento sustentável das várzeas e a preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência. Trata-se, como é fácil observar, de finalidades de caráter eminentemente social. Na verdade, já poderiam ser concebidas como inclusas na expressão final do dispositivo – "outra utilização de interesse social"[363].

O objetivo amplo da CDRU demonstra sua preocupação em dar uma funcionalidade aos bens (públicos e particulares). Tal amplitude é a principal diferença entre esse instituto e os demais que também buscam formalizar a situação possessória. Além disso, o caráter

---

[362] De acordo com Eurico Azevedo: "o Poder Público exerce efetivo controle do uso do solo, impedindo que os terrenos por ele alienados para determinado fim, sejam posteriormente desviados para outras finalidades". (AZEVEDO, Eurico. *Boletim da Procuradoria Geral do Estado*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2. p. 57-58, 1995.)

[363] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 329.

discricionário de seu uso permite sua adesão na realização de políticas públicas urbanas, tanto de caráter social quanto específico.

2.3.2.2 Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM)

2.3.2.2.1 Conceito e histórico

Diante da dinâmica de consolidação do espaço urbano brasileiro, descrita no primeiro capítulo desta tese, chama a atenção o grande número de ocupações irregulares próximas aos centros de infraestrutura, especialmente localizadas em bens públicos. Tendo em vista essa questão, analisar-se-á o instrumento de regularização fundiária denominado Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), que torna possível o desenvolvimento de uma política de formalização das ocupações de particulares em áreas públicas.

O Estatuto da Cidade, no que tange à regularização fundiária e à regulação do uso do solo urbano (não apenas para bens públicos), une-se a outros diplomas que disciplinam instrumentos com a mesma natureza e o mesmo objetivo. Entre eles estão a usucapião especial urbana, originalmente prevista no artigo 183 da CRFB/88, e a concessão de direito real de uso, analisada na subseção anterior, disciplinada desde 1967, pelo Decreto-Lei nº 271. Além desses dois instrumentos, o legislador disciplinou ainda a CUEM, cujas disposições normativas, contidas na redação final do projeto de lei do Estatuto da Cidade, foram integralmente vetadas pela Presidência da República à época.

Os artigos de 15 a 20 do Estatuto disciplinavam a CUEM, mas foram vetados sob o argumento de afrontarem o interesse coletivo, uma vez que poderiam estar incentivando ocupações irregulares em bens públicos. Diante do veto, o Executivo Federal, ciente da importância do instrumento para o desenvolvimento de políticas de regularização fundiária em áreas urbanas, dois meses depois da publicação da referida lei, introduziu o instrumento no ordenamento jurídico através da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, nos artigos 1º a 9º. Tais artigos contêm algumas das normas inicialmente vetadas e outras, novas, que estabelecem critérios distintos dos formulados inicialmente no processo legislativo para a aplicação do instrumento.

A CUEM é direcionada aos imóveis públicos, relacionando-se, imediatamente, à função social da posse e ao direito à moradia digna, nos termos do art. 6º da CRFB/88. José Afonso da Silva obtempera que a CUEM é, na origem, um contrato de direito público pelo qual o Estado outorga a alguém o direito de uso de um bem público. Esse direito real diferencia-se do direito

de uso preconizado no Decreto-Lei nº 271/67, pois se restringe à finalidade única de moradia, enquanto aquele se afeiçoa a qualquer ocupação que traduza interesse social[364].

O referido instrumento cria direito de uso para o particular ocupante de áreas públicas urbanas. Seguindo essa linha, a professora Liana Portilho Mattos afirma que:

> o instrumento da concessão de uso especial conferiu ao ocupante de imóvel público o direito subjetivo ao bem objeto de sua posse desde que atendidos os requisitos estabelecidos no artigo 1º, *caput*, da Medida Provisória n. 2.220, de 04 de setembro de 2001. A concessão de uso especial para fins de moradia tem todos os atributos inerentes ao exercício de um direito de uso, que tem a natureza de direito real, tanto que pode ser objeto de registro imobiliário[365].

É importante registrar que o direito de uso estabelecido pela CUEM não tem relação direta com o direito de uso disciplinado nos artigos 1.412 e 1.413 do Código Civil. Tal instituto privatista tem o objetivo apenas de transferir posse direta de um bem a terceiros, para que possam usar a coisa e perceber seus frutos na medida de suas necessidades.

Seguindo a linha da professora Liana Portilho e reforçando a ideia de que a CUEM cria direitos subjetivos para os ocupantes de áreas públicas, a professora Vanêsca Buzelato Prestes afirma que a CUEM "cria um direito subjetivo cuja implementação depende de procedimentos prévios de análise dos requisitos para adimplemento dos direitos e da outorga do respectivo bem público"[366].

Analisando o tema e confirmando a ideia do surgimento de um direito subjetivo, após o preenchimento dos requisitos previstos na MP nº 2.220 de 2001, o professor Diógenes Gasparini define a CUEM como um:

> ato administrativo ou jurisdicional que outorga, como direito subjetivo, o uso de área pública urbana de até 250 m^2 ou mais, respectivamente ao possuidor ou à população de baixa renda que até 30/06/2001 detinham-na como sua, por 05 anos ininterruptos e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família[367].

---

[364] SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro.* 4. ed. São Paulo; Malheiros, 2006.

[365] MATTOS, Liana Portilho. Concessão de uso especial para fins de moradia: um caso concreto. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse*: diretrizes, instrumentos e processo de gestão. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 182-183.

[366] PRESTES, Vanêsca Buzelato A Concessão Especial para Fins de Moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade: uma exegese da MP nº 2.220 de 04 de setembro de 2001. *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, 2003. p. 204.

[367] GASPARINI, Diógenes. *O Estatuto da Cidade*. 1. ed. São Paulo: NDJ, 2002.

Para o autor, a concessão de uso especial para fins de moradia possui natureza jurídica de direito real, nos termos do artigo 6º, § 4º combinado com artigo 15 da MP nº 2.220/2001, segundo o qual o título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis. Além disso, qualquer controvérsia sobre a natureza real do instituto desaparece após sua inclusão no artigo 1.225, inciso XII do Código Civil, pela Lei nº 11.481/2007. Essa lei inseriu, inclusive, a CUEM no rol de direitos que podem ser objeto de hipoteca (artigo 1.473, inciso VIII do Código Civil) e de alienação fiduciária (artigo 22 da Lei nº 9.514/1997).

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro confirma o caráter obrigatório da CUEM, quando preenchidos os requisitos dos artigos 1º e 2º da MP nº 2.220/2001. Confira-se o conceito que ela apresenta:

> A concessão de uso especial para fins de moradia pode ser definida como o ato administrativo vinculado pelo qual o Poder Público reconhece, gratuitamente, o direito real de uso de imóvel público de até 250 metros quadrados, situado na área urbana àquele que o possui, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, para sua moradia ou de sua família em 30.06.01[368].

Arícia Fernandes Correia apresenta um conceito interdisciplinar de CUEM, que ajuda a entender a importância do instrumento para os diversos ramos do Direito:

> Também é lícito afirmar que a concessão de uso para fins de moradia se trata: para o direito civil, de direito real imposto sobre a propriedade pública urbana, na forma do artigo 1.225, XI do Código Civil, com redação dada pela Lei Federal 11.481.2007; para o direito administrativo imobiliário, de mais uma das formas jurídicas de oneração de bens imóveis públicos; e, para o direito urbanístico, de relevantíssimo instrumento de regularização fundiária, consagrando, aos que preencham seus requisitos legais, lídimo direito subjetivo à outorga administrativa da concessão ou, no caso de resistência, de respectivo suprimento judicial[369].

A partir da análise dos conceitos apresentados, conclui-se que o instituto da CUEM em áreas públicas é um importante instrumento de garantia da segurança da posse, pois é uma forma

---

[368] Maria Sylvia Zanella Di Pietro critica a CUEM outorgada com a finalidade exclusiva de moradia, pois entende que ela deve atender sempre a um interesse coletivo e social mais amplo. Confira-se o trecho: "Não vemos legitimidade na outorga de concessão com natureza de direito real, perpétuo, quando o bem vai ser utilizado para fins de moradia, fora de qualquer projeto de interesse social". (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso privativo de bem público por particular.* 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 204-205.)

[369] CORREIA, Arícia Fernandes. *Constitucionalização do direito à cidade*: Direito fundamental à moradia adequada, regularização fundiária e legitimação de posse. In: AZEVEDO, Fabio de Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de (Coord.). *Direito Imobiliário*: escritos em homenagem ao professor Ricardo Pereira Lira. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 662.

de legitimá-la, consolidando ocupações históricas e garantindo moradia digna à população. Também tem importância no processo de regularização fundiária plena, que busca integrar as moradias à cidade.

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, comentando o instituto e exaltando seu amplo caráter social e instrumental de promoção da dignidade humana, afirmam que:

> […] a concessão da outorga não passa do reconhecimento do direito subjetivo do particular, mediante ato administrativo vinculado, quando cumprido o suposto fático necessário para a constituição do direito real em coisa alheia. Ou seja, dispensa a concordância do Poder Público, não podendo ele ofertar oposição. Concede-se ao possuidor de bens públicos a moradia gratuita sobre o bem imóvel, transmissível *inter vivos* ou *mortis causa* (mas passível de resolução, se ao imóvel for conferida destinação diversa à moradia, ou se o concessionário adquirir propriedade de outro imóvel [370].

Para consagração do direito citado, como exposto anteriormente, o particular tem que cumprir os requisitos elencados no art. 1º da MP nº 2.220/01, que determina:

> Art. 1º - Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o 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[371].

Preenchidas tais condições, é possível que os ocupantes do referido bem público promovam o devido requerimento administrativo para que tenham sua posse legitimada. Ressalta-se, mais uma vez, que tal direito, constante na MP nº 2.220/2001 e incorporado pela Lei nº 11.481/2007, é de caráter subjetivo do particular frente ao poder público, permitindo-lhe, inclusive, ingressar com a medida judicial cabível, para que veja seu direito assegurado. O interessado pode recorrer à via judicial, caso, após 12 meses (artigo 6º, § 1º da MP nº 2.220/2001) da data do protocolo do requerimento administrativo, não houver um parecer conclusivo sobre a solicitação formulada.

Cumpre ressaltar que o exercício do direito deve ser assegurado no próprio local onde a posse é exercida. Apenas nas hipóteses elencadas nos artigos 4º e 5º da MP nº 2.220/2001, que

---

[370] FARIAS, Cristiano Chave de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*, 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. v. 5. p. 574-577.

[371] 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: 17 fev. 2022.

serão analisadas posteriormente, fica instituída a possibilidade de reassentamento, em área próxima ao local da moradia originária, na qual o indivíduo se reconheça como membro do conjunto.

Assim, preenchidos os requisitos anteriormente citados, não há discricionariedade do poder público, mas, sim, obrigatoriedade no reconhecimento do direito. O artigo 35, inciso V do Regimento Interno da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), aprovado no artigo 1º da Portaria/MP 232/2005, seguindo a orientação legislativa, prevê que a administração do patrimônio imobiliário da União seja feita de modo a garantir que todo imóvel cumpra sua função socioambiental[372].

A referida Secretaria de Patrimônio, seguindo as orientações legais e constitucionais, já expediu, desde 2007, 2.566 títulos de CUEM e, no mesmo período, 36.092 títulos de CDRU (disciplinada pelo DL 271/1967) para atendimento do direito à moradia de famílias de baixa renda[373]. Trata-se de uma significativa ratificação, por parte da SPU, de que os bens públicos devem atender a objetivos de interesse geral, deixando de ter um caráter exclusivamente patrimonial. É também um trabalho de reconhecimento da posse de longa data exercida por famílias de baixa renda, em imóveis públicos.

Essa posse é, na maioria dos casos, exercida de forma precária, sem condições de habitabilidade, o que coloca os moradores em situação de imensa fragilidade social. Nesse sentido, a regularização fundiária é pensada de forma a congregar ações de urbanização, adequação da situação fundiária e acompanhamento social.

Não restam dúvidas, diante do objetivo da legislação apresentada, de que, dentre tantos parâmetros estabelecidos, a atuação da União está pautada no princípio da função social da posse e da propriedade pública urbana (artigo 5º, inciso XXIII e artigo 170, inciso III da Constituição Federal), com amplo objetivo de legitimar posses históricas de assentamentos já

---

[372] "Art. 35 - À Coordenação-Geral de Controle de Utilização do Patrimônio compete: I - planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de fiscalização dos imóveis da União; II - planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de avaliação dos bens imóveis da União ou de seu interesse; III - implementar metodologias de execução, de controle e de programação de fiscalização de imóveis; IV - propor normas e procedimentos para ações de fiscalização e avaliação de imóveis da União; V - coordenar a identificação dos imóveis da União que não cumprem a função socioambiental; VI - planejar, coordenar, monitorar e avaliar as atividades necessárias à discriminação, reivindicação de domínio e reintegração de posse dos bens imóveis da União; e VII - orientar e monitorar a atualização da Planta Genérica de Valores, em especial a elaboração do relatório final anual". (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Portaria nº 232, de 3 de agosto de 2005*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/arquivos/2016/regimento-interno-spu-portaria-232-2005.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2022.)

[373] BRASIL. Ministério da Economia. *Patrimônio de Todos*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <http://patrimoniodetodos.gov.br/>. Acesso em: 13 jan. 2021.

consolidados. Corroborando o entendimento acerca dessa função, Nelson Saule Junior afirma que: "quando se fala em função social da propriedade urbana, esse princípio é norteador, sendo condição de garantia tanto para o exercício da propriedade urbana privada como pública"[374].

O patrimônio do ente público deve servir como meio para a consecução de objetivos constitucionais, assim, o uso da propriedade, de forma a garantir o exercício do direito constitucional à moradia, assegurando a predominância da posse, é um indicativo do cumprimento de sua função social.

A CUEM é um instrumento importante na realização da função social da propriedade pública, na medida em que viabiliza a regularização fundiária, bem como o exercício do direito constitucional à moradia. Também entende dessa forma a jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, segundo a qual:

> […] o instituto da concessão especial de uso para fins de moradia atende a evidente interesse social, na medida em que se insere como instrumento de regularização da posse de milhares de pessoas das classes mais pobres, em regra faveladas, contribuindo para ampliar a função social inerente à propriedade pública[375].

O texto constitucional diferencia o domínio do uso. Nos termos do artigo 183, § 1º da CRFB/88, os efeitos da posse são distintos de acordo com a titularidade do solo. A posse exercida em propriedade privada, se cumpridos os requisitos do *caput*, leva à aquisição do domínio. Já o título de concessão de uso, conforme foi mostrado, é conferido àquele que exerce a posse para fins de moradia, em área pública de até 250 m^2, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, desde que não seja proprietário de outro imóvel, até 31 de junho de 2001. A concessão de uso, portanto, não constitui transferência de domínio.

Afora isso, o direito constitucional à moradia tem como componentes a segurança jurídica da posse, que não se confunde com a propriedade nem com a transferência plena de domínio. A segurança da posse consiste na ausência de ameaças de desalojamento forçado. Assim, em se tratando de área pública, a CUEM é um instrumento que garante a segurança jurídica da posse.

Seguindo a sistemática do Estatuto da Cidade que disciplinou instrumentos de regularização fundiária e regulação do uso do solo urbano, a CUEM torna possível, junto com outros instrumentos, a implementação de uma política pública de regularização fundiária de

---

[374]SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.* Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004. p. 152.

[375] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 160.

áreas urbanas. O Estatuto da Cidade, nesse ponto, se une a outros diplomas que disciplinam instrumentos com a mesma natureza e objetivo. Entre eles estão a usucapião especial urbana, originalmente prevista no artigo 183 da Constituição Federal de 1988, e a CDRU, disciplinada desde 1967 pelo Decreto-Lei nº 271 daquele ano.

A professora Vanêsca Buzelato Prestes, analisando o histórico do instituto a partir do artigo 183, *caput* e seus parágrafos da CRFB/88, afirma:

> Partindo do pressuposto de que a Constituição federal não contém palavras inúteis e da regra hermenêutica segundo a qual os parágrafos devem ser lidos em consonância com o disposto no *caput* dos artigos, temos que a referência aos imóveis públicos e a concessão de uso não constam aleatoriamente nos dispositivos em epígrafe. De um lado, em um artigo que se refere ao reconhecimento do domínio em áreas urbanas mediante determinadas condições, há a exceção aplicada aos imóveis públicos e a alusão à concessão de uso[376].

Seguindo essa linha hermenêutica, a autora analisa detidamente o *caput* do artigo 183 e seus parágrafos no seguinte trecho:

> O *caput* do artigo não se refere à propriedade pública ou privada. Dentro do contexto em que se situa – política urbana em cumprimento às funções sociais da cidade e da propriedade – e na hipótese de inexistência do parágrafo 3º, o artigo 183, em tese, poderia ser aplicado tanto a imóveis privados quanto aos públicos. Para os possuidores de imóveis privados que fizessem jus ao direito o título a ser concedido seria de domínio, e para aqueles que estivessem em área pública a concessão de uso, a teor do que dispõe o parágrafo 1º do mesmo artigo. A existência do parágrafo 3º neste artigo reforça o entendimento de que nos imóveis públicos não há o direito ao título de domínio. Porém a sua inserção na Constituição federal não afasta a possibilidade da concessão de uso estabelecida pelo *caput* e parágrafo 1º. Isto porque o *caput* não faz a diferença entre imóveis públicos e privados e a explicitação contida no parágrafo somente reforça o entendimento de que o comando do artigo atinge a ambas as categorias de propriedade[377].

Tradicionalmente, o ordenamento jurídico brasileiro sempre rechaçou a usucapião em áreas públicas. Ocorre que, na atualidade, tal proibição tem *status* constitucional e está inserida no capítulo da política urbana. Não restam dúvidas de que o fato de a usucapião estar disciplinada no capítulo constitucional da política urbana traz uma diferença em relação à

---

[376] PRESTES, Vanêsca Buzelato A Concessão Especial para Fins de Moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade: uma exegese da MP nº 2.220 de 04 de setembro de 2001. *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, 2003. p. 205.

[377] PRESTES, Vanêsca Buzelato A Concessão Especial para Fins de Moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade: uma exegese da MP nº 2.220 de 04 de setembro de 2001. *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, 2003. p. 207.

usucapião tradicional, que não tem por objetivo atender a princípios da política urbana, mas, sim, situações individuais amparadas pela legislação civil.

Seguindo a linha intelectiva da professora Vanêsca Buzelato, é possível afirmar que o artigo 183 da CRFB/88 não é apenas mais uma modalidade de usucapião denominada para fins de moradia, mas um instrumento de política urbana e, como tal, não poderia atingir apenas bens privados, uma vez que as ocupações urbanas não diferenciam áreas públicas de particulares. O impedimento de fazer essa distinção ocorre, inclusive, pelo fato de que, em uma mesma ocupação onde as áreas são contíguas, podem existir terras públicas e privadas. Nesse caso, a regularização tem que ocorrer em ambas, e não apenas na área privada. Dessa forma, a MP nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, apenas regulamentou um direito que já estava previsto na CRFB/88, em seu artigo 182, § 2º.

2.3.2.2.2 Dos requisitos para a outorga da CUEM

Marco Aurélio Bezerra de Melo, ao comentar a mensagem de veto n. 730, de 10 de julho de 2001 (veto aos artigos de 15 a 20 do Estatuto da Cidade, que inicialmente regulavam o instituto da CUEM), assevera que:

> O Instituto jurídico da concessão especial de uso especial para fins de moradia em áreas públicas é um instrumento para propiciar segurança da posse – fundamento do direito à moradia – a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares. Feitas algumas considerações críticas, o Governo Federal comprometeu-se com o Congresso Nacional a encaminhar um texto normativo que cuidasse da matéria e isso foi feito por meio da medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, na versão individual (art. 1º) ou coletiva (art. 2º) com os mesmos requisitos que são exigidos para a usucapião pró-moradia[378].

De acordo com o autor, a MP nº 2.220/2001, com requisitos legais incorporados pela Lei nº 1.1481/2007, exige, sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, os mesmos requisitos da usucapião especial urbana. A Instrução Normativa nº 02, de 23 de novembro de 2007 da Secretaria de Patrimônio da União, em seu artigo 2º, acompanhando o dispositivo legal citado, determina que:

> Art. 2º - A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia é o instrumento pelo qual a Secretaria do Patrimônio da União, por meio das Gerências Regionais do Patrimônio da União, reconhece o direito subjetivo à moradia, quando preenchidos os requisitos

[378] MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 100-103.

> da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, não se submetendo a CUEM à análise de conveniência e oportunidade pela Administração[379].

Dessa forma, confiram-se, em separado, os requisitos legais para a outorga da concessão de uso especial para fins de moradia.

- Imóvel público com até 250 m^2

O reconhecimento da CUEM pressupõe que a área ocupada seja de domínio público, independentemente do regime jurídico do bem. No tocante à metragem, a área deve ter até 250 m^2, no caso da concessão individual. Com o objetivo de estabelecer parâmetros para preenchimento dos requisitos legais, a Instrução Normativa nº 02, de 23 de novembro de 2007, no seu artigo 11, inciso II, determina que:

> Art. 11 - Para o fim de comprovação do preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 1º e 2º, da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, o processo será instruído com os seguintes documentos:
> […]
> II - para comprovação do tamanho do imóvel: planta de situação do imóvel, croqui, memorial descritivo ou certidão a ser fornecida pelo Poder Público Municipal, na forma do § 2º, art. 6º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, que ateste, também, as especificações técnicas do imóvel […][380].

A referida limitação da metragem do imóvel demonstra o caráter social do instrumento, uma vez que ela busca dar preferência a ocupações que conservem a moradia.

Diógenes Gasparini[381] afirma serem áreas públicas: aquelas de propriedade do município, estado-membro, DF, União ou, ainda, de suas autarquias e fundações públicas. Para o autor, devem ser excluídas as áreas pertencentes às sociedades de economia mista e às empresas públicas, quando interventoras da atividade econômica, pois seus imóveis não podem ser considerados públicos em função do regime privado que ostentam, ou seja, tais bens têm natureza de particulares, embora destinados à prestação de serviço público.

---

[379] BRASIL. *Instrução Normativa SPU nº 2, de 23 de novembro de 2007*. Dispõe sobre o procedimento para a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) e dá autorização de uso em imóveis da União. Brasília, DF: Secretaria do Patrimônio da União, 2007. In: NORMAS BRASIL. Portal de normas e legislação brasileira. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-2-2007_76354.html>. Acesso em: 17 fev. 2022.

[380] Ibid.

[381] GASPARINI, Diógenes. *O Estatuto da Cidade*. 1. ed. São Paulo: NDJ, 2002.

- Posse ininterrupta e sem oposição por mais de cinco anos

Seguindo os parâmetros normativos estabelecidos no artigo 1º da MP nº 2.220/2001, incorporados pela Lei 1.1481/2007, bem como na Instrução Normativa nº 02, de 23 de novembro de 2007 da SPU, em seu artigo 4º, resta imprescindível que os ocupantes dos imóveis e seus familiares, o possuam como seus, até 30 de junho de 2001, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição.

A documentação que pode ser admitida como meio de prova, conforme preceitua a já citada Instrução Normativa, em seu artigo 11, inciso III, inclui:

> III - […] fotos aéreas, cadastros municipais, estaduais ou federais; matérias jornalísticas; publicações; estudos acadêmicos; boletos de cobrança emitidos por concessionárias de serviços públicos; correspondência ou recibo com indicação do endereço; registro escolar; carteira de vacinação; documento de entrega de mercadorias entre outros que contenha indicação de data e localização[382].

- Não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural

Para o reconhecimento da CUEM, é necessária a comprovação de que o morador não é proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural. Para tanto, e na medida em que a legislação admite como prova da moradia a declaração de próprio punho (art. 1º da Lei 7.115/83), uma declaração assinada pelo morador deve ser admitida como prova de que o interessado não possui outro imóvel.

Nessa linha, o artigo 11, V da Instrução Normativa já citada admite declaração de próprio punho do possuidor afirmando não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Se restar comprovado que o concessionário é proprietário ou concessionário de outra área pública, urbana ou rural, mediante devido processo administrativo no qual lhe dará direito de defesa, será anulada a outorga sem nenhuma indenização.

- Localização em área urbana e uso para fins de moradia

[382] BRASIL. *Instrução Normativa SPU nº 2, de 23 de novembro de 2007*. Dispõe sobre o procedimento para a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) e dá autorização de uso em imóveis da União. Brasília, DF: Secretaria do Patrimônio da União, 2007. In: NORMAS BRASIL. Portal de normas e legislação brasileira. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-2-2007_76354.html>. Acesso em: 17 fev. 2022.

Área urbana é aquela delimitada e assim denominada por lei municipal, em que são permitidas algumas funções urbanas, e outras, proibidas.

A referida exigência garante que a terra pública urbanizada permaneça vinculada à função social de moradia para atendimento das famílias de baixa renda. Trata-se da imprescindível necessidade de criação de um conjunto de imóveis públicos urbanizados e regularizados. Esta vinculação com uma destinação econômico-social específica – moradia para famílias de baixa renda – vem, de certa forma, expressa no art. 8º da MP nº 2.220/2001, que determina a extinção da CUEM, nos casos de destinação diversa à da moradia ou se o usuário vier a receber outro imóvel.

O uso misto, como ocorre em alguns locais, em que o comércio é estabelecido na frente da casa e a residência nos fundos, não é obstáculo para a outorga da concessão de uso especial, pois tanto os fins residenciais, como os comerciais autorizam essa outorga, embora mediante instrumentos diversos. Consagrando essa orientação, o artigo 9º da MP nº 2.220/2001 permite a autorização para pequeno comércio.

A segurança na posse significa ter direitos sobre o imóvel com amparo legal e com o estabelecimento de regras que garantam segurança contra desalojamentos forçados. É somente nessa acepção que o direito à moradia, como um sucedâneo lógico da dignidade humana, encontra sua exaltação máxima.

Sendo assim, não restam dúvidas de que a MP nº 2.220/2001, regulamentando o artigo 183, § 1º da CRFB/88, com requisitos legais incorporados pela Lei nº 11.481/2007, é afirmação do direito social à moradia (artigo 6º da CRFB/88), conferindo segurança na posse sem transferir plenamente o domínio para o ocupante. Dessa forma, como exposto anteriormente, enquanto reconhecimento de um direito subjetivo, a CUEM não está sujeita à discricionariedade do poder público: preenchidos os requisitos do artigo 1º ou 2º da MP nº 2.220/2001, há obrigatoriedade no reconhecimento do direito.

Ainda, se preencher tais requisitos, o ocupante pode requerer a outorga da CUEM ao ente público proprietário. A legislação não estabelece uma forma especial para esse requerimento, mas ele deve apresentar o mínimo de informações para que o pedido seja analisado. Após a distribuição do requerimento, a Administração Pública tem o prazo de 12 meses para analisar o pedido. Caso os requisitos estejam preenchidos, o requerente recebe o título.

A recusa por parte da Administração Pública na concessão permite ao ocupante buscar a via judicial. É importante ressaltar que, de acordo com a legislação citada, essa via tem sempre

atuação subsidiária. Nesse caso, a concessão será declarada pelo juízo em sentença utilizável para fins de registro no cartório de registro de imóveis.

A outorga, após sua concessão, tem prazo indeterminado, pois sua finalidade é a regularização das ocupações em áreas públicas em caráter perene, de modo a dar ao ocupante estabilidade quanto ao direito de morar ou de habitar com sua família em determinada área pública. Isso, porém, não impede de o poder público desapropriar a área concedida para satisfação do interesse coletivo. Nesse caso, o concessionário receberá indenização e poderá buscar outro local para fixar residência ou, ainda, submeter-se a um reassentamento gratuito.

O título de concessão é um ato administrativo expedido pela Administração Pública proprietária. De posse dele, o beneficiário providenciará o reconhecimento de firma da autoridade emitente, bem como seu registro no cartório de registro de imóveis competente. O título de concessão servirá de prova da ocupação da área pública e do fato de essa ocupação ser regular. Essa regularidade permitirá ao beneficiário o uso do título para todos os fins de direito, especialmente para os casos de transmissão por ato entre vivos ou em decorrência da sucessão universal. Deve-se ressaltar que a outorga é gratuita.

A extinção da CUEM depende de haver um processo administrativo, em que se dará ao concessionário amplo direito de defesa e se assegurará o contraditório. Declarada a extinção, a Administração Pública irá proceder, junto ao cartório de registro de imóveis, à competente averbação da respectiva declaração ou certidão. A partir daí, se não houver a desocupação espontânea da área então concedida, caberá à Administração Pública titular da área antes concedida promover sua necessária retomada, mediante a competente ação de reintegração de posse.

Com base na análise legislativa, é possível elencar as seguintes formas de extinção da concessão: (i) o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; (ii) o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural; e (iii) a Administração Pública querer dar outra utilização ou destinação a essa área. Nesse caso, o ente público deverá viabilizar outro local para a moradia do concessionário ou assegurar seu direito a justa indenização, por meio do processo de desapropriação do imóvel.

O Poder Executivo, em suas três esferas, tem um papel relevante na efetivação da CUEM. Como já detalhado, o particular que cumpre os requisitos elencados no art. 1º da MP 2.220/01 pode promover requerimento administrativo para que tenha sua posse legitimada. Tal direito, incorporado pela Lei 11.481/2007, permite ao particular, apenas diante da negativa da Administração Pública, ingressar com a medida judicial cabível.

Dessa forma, a atuação dos órgãos administrativos de patrimônio tem repercussão direta na efetivação da CUEM, razão pela qual torna-se imprescindível a análise da postura de tais órgãos frente a esse instituto. Com isso, será possível analisar se os poderes constituídos – nesta hipótese, o Executivo – atuam blindando o acesso à terra urbana ou, de forma contrária, promovendo sua democratização.

As decisões administrativas nos requerimentos formulados podem ser observadas tanto na perspectiva quantitativa quanto na qualitativa, sob três aspectos: (i) decisões positivas acerca do requerimento de CUEM; (ii) decisões negativas acerca do requerimento de CUEM e seus fundamentos; (iii) decisões positivas acerca do requerimento de CUEM que confiram esse direito em local diverso da ocupação originária, nos termos dos artigos 4º e 5º da MP 2.220/2001.

A referida análise, sobretudo no que tange aos itens (ii) e (iii), é relevante para tornar pública a utilização (ou não) desse instituto pela Administração Pública, além de buscar decifrar as razões para os indeferimentos dos pleitos administrativos ou seu deferimento, em local diverso da ocupação originária. Na hipótese de indeferimento do pedido, dever-se-á analisar quais os requisitos que não foram preenchidos, identificando, assim, a postura do Executivo diante das exigências legais.

É imprescindível analisar, também se, nas hipóteses em que a CUEM for concedida em local diverso da ocupação originária, haverá violação do direito fundamental à moradia. Tal possibilidade deverá ser considerada a partir de um paralelo realizado entre as hipóteses legais (arts. 4º e 5º da MP 2.220/01) e o conteúdo concreto do direito à moradia. Assim, nesse ponto, faz-se necessária a reflexão sobre a hipótese de que a regularização da posse em local diverso da ocupação originária, mesmo nos termos da lei, viola o próprio conceito de direito à moradia adequada. Com isso, ainda intensifica o grau de vulnerabilidade dos ocupantes informais de áreas públicas, potencializando o grau de fluidez dessas pessoas no território e legitimando, assim, a segregação socioespacial.

Com a finalidade de demonstrar a importância de tal análise, a título de exemplo, é imprescindível citar o requerimento de CUEM realizado pela Associação de Moradores e Amigos do Horto Florestal do Rio de Janeiro – AMAHOR – à Secretaria de Patrimônio da União. A comunidade do Horto é composta por 621 famílias de baixa renda descendentes dos antigos trabalhadores do Real Horto criado por D. João VI, em 1.808, e está localizada no entorno do parque Jardim Botânico. A comunidade encontra-se integrada à estrutura do local, construindo, durante esses quase dois séculos, suas relações culturais, sociais e históricas com o ambiente urbano.

O requerimento de CUEM foi realizado em 18 de abril de 2013[383]. Apenas em 18 de abril de 2016, a Secretaria de Patrimônio da União respondeu à solicitação realizada, deferindo o pleito dos moradores acerca da legitimação de suas posses, mas informando que tal direito seria outorgado em local diverso da ocupação originária. A Secretária de Patrimônio da União informou aos moradores que

> A CUEM será outorgada não sobre o imóvel atualmente ocupado, mas sim sobre o novo imóvel para o qual o titular do direito (e sua família) for deslocado. Diante do exposto, esclarecemos que este órgão tem buscado garantir os direitos da comunidade do Horto de forma a buscar soluções que amenizem os impactos gerados às famílias da comunidade do Horto. A Administração Pública Federal está condicionando as desocupações das habitações do Horto/Jardim Botânico com a correspondente prestação de provisões habitacionais às famílias ocupantes da área em apreço, tanto àquelas com direito à CUEM, quanto às demais com direitos (baixa renda residentes em imóveis da União) [384].

Dessa forma, é imprescindível a análise de um conceito amplo de direito à moradia adequada, que não nos impõe apenas o aspecto jurídico, mas também o social, econômico, cultural, entre outros. Nesses termos, especificamente no que diz respeito à outorga da CUEM em local diverso da ocupação, como no caso citado, os elementos balizadores do conceito de moradia adequada devem servir de norte para a atuação da Administração Pública.

Além do conceito de moradia adequada, dever-se-á levar em conta o elemento vulnerabilidade, no que tange à CUEM outorgada em local diverso da ocupação originária. A desconstrução dessa ocupação aumenta o grau de vulnerabilidade dos moradores de ocupações informais, pois, como já se falou, mantém a fluidez desse ocupante no território, conformando um espaço urbano segregado.

Com isso, caso a Administração Pública entenda pela necessidade da realocação dos particulares que ocupam área pública, sua decisão deve ser fundamentada e a escolha deve respeitar os elementos balizadores do conceito de moradia adequada, assim como a impossibilidade de agravamento do grau de vulnerabilidade dos ocupantes informais, sob pena de sujeitar o ato administrativo ao controle judicial.

Os parâmetros para a aplicação dos artigos 4º e 5º da MP 2.220/2001 farão com que esses dispositivos não se tornem um instrumento de deformação do conceito de regularização fundiária plena. Ao contrário, eles se tornarão mais um elemento conformador de uma política

---

[383] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Patrimônio da União. *Processo administrativo nº 04967.005677/2013-08*. Brasília, DF, 2013.

[384] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Patrimônio da União. *Ofício SEI nº 21331/2015-Mp*. Brasília, DF: 2015.

urbana inclusiva, em que os ocupantes de baixa renda não devem ser deslocados arbitrariamente para as periferias da cidade – como ocorrido no início do processo de urbanização das cidades brasileiras demonstrado no primeiro capítulo –, mas mantidos próximos aos locais de infraestrutura, integrados à dinâmica da cidade.

Dessa forma, é possível concluir que a outorga de CUEM em local diverso da ocupação originária deve ocorrer apenas em situações excepcionalíssimas, mediante decisão fundamentada, que demonstre a impossibilidade real de manutenção dos ocupantes na localidade originária. Somente com essa perspectiva, a atuação do Executivo estará coerente com os fundamentos e princípios orientadores da política pública urbana disciplinados no marco legal apresentado. Uma orientação diversa fará com que o Poder Executivo esteja atuando como um obstáculo para que a CUEM cumpra com sua finalidade precípua (democratização da ocupação urbana, por meio da segurança da posse em locais próximos à infraestrutura urbana) e, assim, intensifique a segregação socioespacial decorrente do processo de urbanização já demonstrado anteriormente.

A postura do Poder Judiciário frente aos instrumentos de regularização fundiária e urbanística, disciplinados na legislação já citada, será verificada a partir de algumas decisões nos requerimentos judiciais de CUEM. Em sua maioria, como já verificado anteriormente, tais decisões desqualificam a situação jurídica possessória na ocupação de particular em bem público. Essa percepção demonstra o tratamento ainda patrimonialista outorgado à utilização do bem público por particular, afastando a aplicação desse instrumento.

Inserir uma situação concreta no conceito de posse ou detenção, como já detalhado, traz inúmeras consequências jurídicas. A detenção é um fato que não produz efeito jurídico, enquanto os efeitos jurídicos da posse, produzidos independentemente do direito de propriedade, estão elencados nos artigos 1.210 a 1.222, do Código Civil de 2002.

No que tange aos óbices para a efetivação dos instrumentos de regularização fundiária e urbanística – especialmente a CUEM, a título de exemplo –, foi realizada, em 2014 e 2015, uma pesquisa para avaliar a efetividade dos instrumentos jurídicos de usucapião coletiva, CUEM e demarcação urbanística/legitimação de posse. O estudo foi encabeçado pelo Ministério da Justiça e Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), em parceria com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), e recebeu o nome de *Não tinha teto, não tinha nada: por que os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o Direito Fundamental à Moradia no Brasil*[385].

[385] NÃO TINHA TETO, não tinha nada: por que os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o Direito à Moradia no Brasil. Brasília, DF: Ministério da Justiça; Secretaria de Assuntos Legislativos

Com relação às decisões judiciais em requerimentos de CUEM, a pesquisa identificou, a partir da análise da jurisprudência de todos os Tribunais Estaduais e Federais do país, apenas 82 requerimentos de CUEM, dos quais apenas dez foram aceitos. Dos 72 negados, o óbice mais frequente, presente em 25 decisões, foi a desqualificação da posse dos requerentes. Assim, é possível concluir que o Judiciário, na interpretação que outorga a ocupação do particular em bem público, especialmente para fins de concessão de uso especial visando à moradia, é mais um elemento da absolutização do direito de propriedade, obstaculizando o acesso à terra urbana. O instituto da CUEM, como citado anteriormente, foi positivado com o objetivo de trazer para a lógica da legalidade as inúmeras ocupações informais em áreas públicas decorrentes do processo de urbanização das cidades brasileiras. Tal instrumento atende a uma dinâmica contemporânea no tratamento que deve ser conferido ao bem público. Assim, a partir da análise da postura do Judiciário frente aos requerimentos de CUEM já realizados, percebe-se que sua efetivação é restringida por formas clássicas de interpretação dos institutos da posse, da propriedade pública e da detenção, exigindo, portanto, uma rápida e efetiva releitura desses conceitos.

Os artigos 4º e 5º da MP 2.220 de 2001 autorizam que o poder público realize a concessão de uso em local diverso da ocupação originária. O artigo 4º disciplina a hipótese em que a ocupação acarreta comprovado risco à vida ou à saúde dos ocupantes. Confira-se o texto do referido dispositivo legal: "Art. 4º - No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o poder público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local"[386].

De acordo com a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho esse artigo "criou um dever jurídico para o poder público conseguir outro local para a concessão"[387]. Assim, é certo que a orientação cria o direito subjetivo para o particular obter, em face do poder público, a concessão em local diverso da ocupação.

Como, no presente caso, está em risco a vida ou a saúde do ocupante, não resta outra opção à Administração Pública senão conceder a outorga em local seguro. Dessa forma, surge,

---

(SAL): IPEA, 2016. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

[386] 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: 17 fev. 2022.

[387] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 386.

em favor do ocupante uma pretensão de natureza mandamental, consubstanciada em uma obrigação de fazer, em face do ente público, que atua de forma vinculada e não discricionária.

O artigo 5º da Medida Provisória tem orientação diversa do artigo antecedente. Confira-se seu texto:

> Art. 5º - É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel: I - de uso comum do povo; II - destinado a projeto de urbanização; III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação[388].

O referido artigo dispõe que é uma "faculdade" do poder público realizar a concessão em outro local, diferentemente do artigo anterior, segundo o qual o poder público deve "garantir" ao particular a concessão em local diverso da ocupação. O fundamento para essa distinção está no fato de que, quando a ocupação gera risco à saúde ou à vida do morador, não resta opção ao poder público senão a obrigação de realocar o particular, garantindo sua integridade.

Nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho: "nos casos do artigo 5º, entretanto, a alteração do local não é irremediável, de modo que à Administração cabe optar entre dar a concessão no local ou escolher outro para instalar os ocupantes"[389]. Nesse sentido, é possível afirmar que, mesmo que a ocupação esteja inserida em alguma das hipóteses do artigo citado, a Administração Pública pode optar pela permanência dos moradores, já que não há riscos à saúde e à vida.

O administrador público deve observar os interesse e direitos em concreto para ponderar, no uso de sua discricionariedade e buscando o melhor para interesse público e social, pela permanência ou realocação das pessoas que ocupam aquela determinada área. Dessa forma, para instituir critérios concretos para a análise desse conflito, é imprescindível observar alguns pontos que devem servir como balizadores pelo agente público na tomada de sua decisão, sob o risco de violação do direito fundamental à moradia adequada e à própria estrutura da regularização fundiária plena.

---

[388] 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: 17 fev. 2022.

[389] CARVALHO FILHO, op. cit., p. 387.

Nos termos expostos, é imperiosa a análise de um conceito amplo do direito à moradia que não impõe apenas o aspecto jurídico, mas também o social, o econômico, o cultural, entre outros. Assim, confira-se a abordagem dada ao direito à moradia adequada no artigo 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que consagra o direito a "alojamentos suficientes":

> Art. 11 - 1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.
> 2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adoptarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos:
> a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios e educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais;
> b) Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares[390].

É importante destacar, ainda, o Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturas da Organização das Nações Unidas, referente à mensagem nº 11, exposta na citação anterior:

> Mensagem, n. 04:
> (i) Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças;
> (ii) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
> (iii) Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
> (iv) Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

[390] ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais. *Resolução n.2.200-A (XXI), de 16 de dezembro de 1966*. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

> (v) Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta.
> (vi) Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
> (vii) Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural[391].

Diante do conceito de moradia adequada defendido pela Organização das Nações Unidas e ratificado pelo Governo Federal através de sua Secretaria de Direitos Humanos, é possível considerar que o conceito de moradia não está atrelado apenas a segurança da posse e um teto para viver (embora esses fatores façam parte de seus elementos caracterizadores). Ele também envolve questões culturais, históricas, sociais, entre outras.

Dessa forma, a Administração Pública, quando for outorgar a CUEM, deve fazê-lo de modo a garantir moradia adequada aos ocupantes do imóvel público, nos termos expostos anteriormente. Assim, especificamente no que diz respeito à outorga da CUEM em local diverso da ocupação (artigo 5º da MP nº 2.220 de 2001), os elementos balizadores do conceito de moradia adequada devem servir de norte para a atuação da Administração Pública.

Como exposto anteriormente, de maneira distinta da situação descrita no artigo 4º da MP nº 2.220 de 2001 – segunda a qual a outorga da CUEM em local diverso da ocupação é uma obrigação do ente público diante do risco de vida imposto ao ocupante –, no artigo 5º da mesma MP, a concessão em local diverso da ocupação é uma faculdade do poder público. Por isso, nada impede que a ocupação permaneça no mesmo local.

Tal entendimento converge com os princípios que devem nortear a regularização fundiária, estabelecendo como prioritária a permanência dos moradores na área ocupada. Dessa forma, caso a Administração Pública entenda pela necessidade da realocação dos particulares que ocupam área pública, sua decisão deve ser fundamentada e a escolha deve respeitar os elementos balizadores do conceito de moradia adequada e regularização fundiária plena, sob pena de sujeitar o ato administrativo ao controle judicial.

Nessa linha, é imprescindível ressaltar alguns elementos que devem estar expostos na fundamentação das decisões administrativas, quando da aplicação do artigo 5º da MP 2.220: (i) o local da nova ocupação deve oferecer aos moradores todas as condições básicas de infraestrutura; (ii) a nova moradia não pode ter custos maiores do que aqueles da moradia

---

[391] BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Direito à moradia adequada*: por uma cultura de direitos humanos. Brasília, DF: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 13. Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

anterior, sob pena de tornar inviável a permanência do ocupante naquela localidade. Para isso, dever-se-ão observar os custos com deslocamento (acessibilidade), pois, muitas vezes, os serviços de educação e saúde eram prestados em locais próximos da moradia anterior e, depois, passam a exigir grandes deslocamentos, com gastos relativos a transportes que antes não integravam o orçamento daquele particular; (iii) a nova moradia deve ser digna, garantindo a segurança física do morador e proporcionando um espaço adequado para a promoção de todos os seus atributos; (iv) a localização da nova moradia não pode ser isolada, nem distante da moradia anterior, uma vez que o morador, principalmente nas hipóteses de ocupações históricas, tem naquela localidade todos os elementos formadores de seu cotidiano, como emprego, escola, lazer, cultura entre outros; (v) quando a ocupação anterior tiver um cunho cultural e o local da ocupação for imprescindível à manifestação e expressão dessa cultura, ele deve ser respeitado, sob pena de outros direitos fundamentais estarem sendo violados; e (vi) a comunidade que será realocada deve participar do processo de escolha da nova moradia, como um símbolo de liberdade na determinação de onde viver.

A concessão de uso especial para fins de moradia é um instrumento de regularização fundiária, portanto, sua legislação regulamentadora integra o sistema infraconstitucional que vai delinear as políticas públicas habitacionais em consonância com o conceito já exposto de moradia adequada. Por isso, qualquer decisão administrativa que cause a realocação de um grupo determinado de pessoas deve estar fundamentada e delineada a partir dos critérios sugeridos anteriormente. Somente a partir desses parâmetros é que o processo de regularização fundiária poderá ser observado em sua plenitude.

Arícia Fernandes Correia, na defesa de uma prática de regularização fundiária ampla e qualificada, afirma que:

> regularização fundiária é o processo através do qual: (i) se titula o proprietário da terra ou se garante a sua posse, uma vez regularizados registralmente os imóveis; e (ii) se integra a moradia à cidade através de infraestrutura urbana e direitos urbanísticos básicos, de forma que se tenha por segura a posse ou "titulado" o domínio de moradia adequada e digna, que é aquela que proporciona não apenas aquele direito à cidade "de puertas para adentro" (um teto, a inviolabilidade do domicílio, algum título que legitime a posse ou a propriedade), mas também "de puertas para afuera": a cidade, à qual, para ser efetivamente digna, a moradia deve estar integrada[392].

[392] CORREIA, Arícia Fernandes. *Constitucionalização do direito à cidade*: Direito fundamental à moradia adequada, regularização fundiária e legitimação de posse. In: AZEVEDO, Fabio de Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de (Coord.). *Direito Imobiliário*: escritos em homenagem ao professor Ricardo Pereira Lira. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 659.

Dessa forma, o artigo 5º da MP nº 2.220/2001 não pode ser um instrumento de deformação desse conceito de regularização fundiária plena e qualificada. Em vez disso, deve, sim, ser mais um elemento conformador de uma política pública urbana inclusiva, em que os ocupantes de baixa renda não devem ser levados arbitrariamente para as periferias da cidade – pelo contrário, devem ser mantidos próximos aos locais de infraestrutura, integrados à dinâmica da cidade, de forma que se garanta, com isso, uma verdadeira democratização do acesso à terra urbana.

3 A FINANCEIRIZAÇÃO DA TERRA URBANA

3.1 A terra e os seus aspectos econômicos

3.1.1 O valor da terra urbana

> O recente ressurgimento da ênfase na suposta perda da comunalidade urbana reflete os impactos aparentemente profundos da recente onda de privatizações, cercamentos, controles espaciais, policiamento e vigilância na qualidade da vida urbana em geral e, em particular, na potencialidade de se criar ou inibir novas formas de relações sociais (novos bens comuns) em um processo urbano influenciado, quando não dominado, por interesses de classe dos capitalistas.
>
> *David Harvey*

Até o momento, o presente estudo buscou estabelecer, como pressupostos da hipótese que pretende avaliar: (i) a presença de uma concentração de terra no Brasil, fruto do tratamento outorgado pelos poderes constituídos acerca da aquisição e defesa da propriedade e (ii) o reconhecimento, por parte do poder constituinte originário, de que a valorização de um sistema de regularização fundiária pautado na situação jurídica possessória é uma forma de romper com a proteção estabelecida à propriedade, democratizando o acesso à terra.

A partir desses pressupostos, é possível perceber um choque concreto e efetivo entre o contexto social e jurídico estabelecido no primeiro capítulo e aquele estabelecido no segundo capítulo desta tese. Estamos diante de dois momentos históricos distintos, separados por uma percepção que se deu, no decorrer do processo constituinte, sobre a problemática urbana, a partir de uma segregação socioespacial já consolidada.

Uma das teses defendidas no presente trabalho é a de que a posse, elevada ao mesmo *status* da propriedade, sobretudo para fins de regularização fundiária, é uma forma de garantir o acesso à terra urbana, rompendo com a proteção estabelecida no decorrer do século XIX e início do século XX. Mesmo assim, os atores do sistema econômico vigente, especialmente em razão da consolidação de um capitalismo financeiro em substituição ao concorrencial, encontram diferentes formas de apropriação das situações jurídicas concretas, estabelecendo

métodos criativos de reprodução do capital. A terra urbana, já consolidada como mercadoria desde o século XIX, como já debatido no primeiro capítulo, sofre influência direta desses atores, especialmente no que diz respeito a seu valor. Com isso, o valor outorgado a um determinado pedaço de terra impacta diretamente na possibilidade de acesso a ele.

Para uma análise mais detalhada da questão, a partir desse novo contexto que se apresenta, serão analisadas, neste capítulo, algumas perspectivas acerca do valor da terra, ou seja, uma análise da terra como capital. Após essas reflexões, será possível construir uma compreensão de como os atores do sistema financeiro se utilizam desse capital denominado terra urbana, para estabelecer uma nova forma de apropriação do território. Para tanto, revisitar-se-ão as lições de David Harvey, já iniciando com um relevante exemplo concreto.

Harvey analisa os reflexos das intervenções públicas no valor da terra, destacando que nem sempre elas geram inclusão ou democratização do espaço. Pelo contrário, muitas vezes, o que fazem é potencializar a segregação socioespacial. Vejamos o exemplo dado pelo autor:

> A recém-criada High Line em Nova York provocou um tremendo impacto nos valores das propriedades residenciais próximas, negando, assim, a possibilidade de moradia acessível na área à maioria dos nova-iorquinos por causa do rápido aumento dos aluguéis. A criação desse tipo de espaço público diminui radicalmente, em vez de aumentar, a potencialidade de comunalização de todos – a não ser os muito ricos[393].

O pressuposto já estabelecido, especialmente na visão exposta por David Harvey, é de que a cidade é um ambiente utilizado histórica e contemporaneamente para a reprodução do capital. A partir dessa lógica, chega-se ao ponto de confundir o próprio processo de urbanização com a solidificação do capitalismo no mundo, como se fossem causa e efeito um do outro.

Superado esse pressuposto, é certo que a terra urbana é dotada de valor. Assim, a forma como esse valor é arbitrado e utilizado pelos titulares dessa terra é essencial para discutirmos a própria forma de apropriação das áreas urbanas. De acordo com Harvey, pautado em uma lógica do sistema capitalista, a centralidade, no que tange à localização da terra, é essencial. A expressão "centralidade" deve ser entendida como a proximidade com a infraestrutura urbana, agregadora de valor a essa terra. Vejamos o que diz o autor: "Esses são casos indiretos de renda

[393] De acordo com Harvey: "Afinal, a justificação dos direitos de propriedade privada na teoria liberal é que eles serviriam para maximizar o bem comum quando socialmente integrados por meio das instituições de mercado livre e em igualdade de circunstâncias". (HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 147.)

e monopólio. Não é a terra, o recurso ou a localização com qualidades únicas que são negociadas, mas a mercadoria ou serviço produzido por meio do seu uso"[394].

A dinâmica apresentada permite concluir que o solo urbano pode gerar ("ser negociado") duas formas de renda (pela tese da renda de monopólio): (i) venda da própria terra, como recurso ou bem; ou (ii) venda das mercadorias ou serviços produzidos por meio de seu uso. Com isso, quando o uso dessa terra é retirado do mercado, gera escassez, tendo início um processo de especulação acerca de seus valores futuros. É assim que se forma a renda de monopólio. Nessa linha, afirma Harvey:

> Esse tipo de renda de monopólio pode estender-se à propriedade de obras de arte, como um Rodin ou um Picasso, que podem ser (e cada vez mais o são) compradas e vendidas como investimento. É a singularidade de um Picasso ou de um lugar específico que cria a base para o preço do monopólio[395].

A singularidade ou a centralidade da terra urbana (e por isso, a análise ocorre a partir da lógica da renda de monopólio, uma vez que esse monopólio é a própria singularidade do bem) vai outorgar o preço da terra e definir seu papel de essencialidade para aquele determinado sistema local. Estar ou não estar no mercado, assim como a sua forma de utilização, é uma decisão casuística que decorre exclusivamente de uma orientação do próprio mercado, buscando a potencialização da renda que esse bem pode produzir.

O proprietário da terra é quem detém seu monopólio, portanto, é o titular da renda que essa terra produz, seja o objeto do negócio jurídico a própria terra ou as mercadorias e serviços produzidos por meio de seu uso. Como a terra só pertence a um titular (monopólio), o que se tem é que essa titularidade, por si só, já produz escassez.

No que tange à renda da terra, fazendo uma análise voltada especificamente para sua essencialidade/singularidade e localização, é possível estabelecer um diálogo entre as ideias de David Harvey e Flávio Villaça, em especial sobre o tema "terra-localização".

---

[394] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 173.

[395] Para exemplificar as duas formas de renda de monopólio aplicadas à terra urbana, o autor afirma que, em geral, elas "convergem. Um vinhedo (com seu *chatêau* e seu espaço geográfico únicos) renomados por seus vinhos pode ser diretamente negociado a preço de monopólio, assim como os vinhos de sabor exclusivo produzidos em suas terras […]. Mas a diferença entre as duas formas de renda é importante. É improvável (ainda que não impossível), por exemplo, que a Abadia de Westminster e o Palácio de Buckingham sejam diretamente negociados (até os mais fervorosos privatizadores hesitariam). Mas é possível fazer negócios com eles, o que de fato acontece, pelas práticas de mercado da indústria turística (ou, no caso do Palácio de Buckingham, pela própria rainha)". (Ibid., p. 173.)

As perguntas a que Flávio Villaça tenta responder em sua análise sobre a renda da terra são: "De onde vem o valor – e o preço – da terra urbana?" e "Se o espaço é – como a maioria dos 'espaçólogos' hoje concorda – um produto produzido pelo trabalho humano, […] qual o produto desse trabalho?" [396]. Para o autor, a resposta a esta última questão não é "as obras de infraestrutura urbana", pois elas são produto de qualquer intervenção humana, como outras de naturezas distintas, mas, sim, "a localização". A localização é o produto do trabalho humano nas cidades. Sobre o tema, afirma Flávio Villaça:

> Entretanto, a localização é um predicado, é um atributo de algo material. Não pode, por isso, ser produto do trabalho. O que pode ser produto produzido é algo de material que "carrega" esse atributo. A navalha afiada, ou melhor, o fio da navalha, não é um fruto do trabalho. A navalha, sim. Foi a procura da base material do atributo "localização" que nos levou à figura da "terra-localização", seguindo Marx, que criou as figuras da "terra matéria" e da "terra capital". É aqui que o início deste livro se liga a seu final[397].

Neste momento da análise, estabelecemos o mesmo pressuposto que Villaça: a terra pode ser capital, a partir do momento em que seja possível o capital estar incorporado a ela. Seguindo a lógica exposta pelo autor, para demonstrar o quanto a terra é capital e como o sistema financeiro se apropria desse capital, adotar-se-á, neste trabalho, a mesma dinâmica, por isso, não se tratará da terra como matéria, mas, sim, como capital. Para tanto, Villaça desenvolve a ideia de "terra-localização"[398].

O que se pretende, ao trazer a ideia de Villaça para o presente trabalho, fazendo um paralelo com a construção de Harvey sobre renda de monopólio, é investigar o quanto uma regularização fundiária excludente, ou a ausência de uma, garante que a população mais vulnerável da cidade sempre ocupe áreas em que a terra tem menor valor ou as receba como resultado de uma regularização. A terra urbana de maior valor é apropriada pelo sistema financeiro, especialmente no mercado secundário de crédito, potencializando a reprodução do capital na cidade.

Flávio Villaça defende que "a localização é um valor de uso produzido, não é um simples dom gratuito da natureza, e que, portanto, não pode produzir renda"[399]. O valor de uso,

---

[396] VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 27.

[397] Ibid., p. 27.

[398] O autor, na construção dessa ideia, faz um paralelo com a teoria que Marx desenvolveu para a caso agrícola, em que o ponto central é a fertilidade. Para Villaça, a localização está para a área urbana como a fertilidade está para a área rural nos textos de Marx. (Ibid., p. 29.)

[399] Ibid., p. 30.

como estudado nas orientações de Lefebvre, que é superado pelo valor de troca, para Villaça é a localização. Trata-se de considerá-la como valor de uso, que é produzido pelo ser humano o tempo inteiro, em toda parte.

Citando Marx, Villaça insiste em distinguir a "renda da terra" dos "rendimentos derivados do capital incorporado à terra"[400]. Para o autor, tais rendimentos podem até constituir uma parcela adicional à renda da terra, mas trata-se de rendas diferentes.

Nessa linha, Flávio Villaça ressalta três pontos importantes sobre a terra urbana:

> 1) Seu principal valor de uso (a localização) parece derivar do trabalho feito fora dela, fora de um determinado terreno ou lote; 2) Como já salientamos, a localização não pode ser aceita como um "dom gratuito da natureza", como um produto não produzido; 3) Finalmente – e ao contrário dos casos mencionados por Marx de minas, edificações ou agricultura –, a terra urbana parece ter essa maravilhosa propriedade de, permanentemente, conferir rendimentos a seu dono mesmo quando nenhuma atividade produtiva seja exercida sobre ela. Como é isso possível?[401]

Villaça, assim como Harvey, faz a distinção de duas partes no rendimento total que o proprietário da terra pode auferir: "(i) valorização do terreno; e (ii) aquela que pode derivar de alguma atividade produtiva ou não produtiva que tem lugar no terreno e que pode até mesmo não envolver qualquer investimento, como no caso de um estacionamento"[402]. No que tange a essa segunda parte, o autor afirma que ela decorre sempre de um valor pago a quem tem o monopólio da terra, "representado pela propriedade jurídica" desse espaço.

Para construir a ideia da terra-localização, ele desconsidera o capital investido sobre a terra e desenvolve sua teoria apenas a partir da localização, considerando, para tanto, a existência de um "lote vago".

Tendo em vista essa representação, Villaça parte da premissa de que não existem duas partes envolvidas (o proprietário e alguém querendo fazer uso de sua terra), mas apenas uma: o proprietário. A terra desse proprietário é valorizada sem a outra parte. É fato que a valorização dessa terra (lote vazio) ocorre com: (i) investimentos públicos, como obras de infraestrutura, conforme o exemplo de Harvey indicado no início do capítulo; e (ii) o crescimento da cidade. É no segundo ponto que o autor foca. Imagine-se que todos os lotes vazios de uma cidade receberam os mesmos investimentos. Nesse caso, como o crescimento da cidade valoriza os

---

[400] VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 31.

[401] Ibid., p. 32.

[402] Ibid., p. 32.

terrenos e por que dá preferência a uns em detrimento de outros[403]? Villaça defende que há uma parcela de valor inerente a qualquer terreno urbano, que não deriva de investimento público. Além disso, a localização, como valor de uso, decorrente pura e simplesmente da aglomeração humana, varia de um ponto a outro da cidade[404]. Diante dessas afirmativas, a dúvida que fica é: se o valor não decorre apenas dos investimentos públicos, como, a partir da localização, os valores de uso diferenciados são produzidos? Para responder a essa pergunta, é importante delimitar algumas premissas: (i) a terra-localização, enquanto produto do trabalho humano, tem tanto valor de uso como de troca; (ii) seu valor é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-lo[405]. Fato é que todas essas construções acerca da terra-localização, como do valor da terra em si, dependem da máxima da propriedade privada.

De acordo com Flávio Villaça, esse valor decorrente da ideia de terra-localização é composto por quatro partes. São as seguintes:

> a) A renda propriamente dita (renda absoluta). O valor pago pelo uso da "terra-matéria", a terra enquanto apoio e espaço.
> b) Juros e amortização do capital investido na ou sobre a terra. Se essa parcela for paga por atividade produtiva (ou ligada a atividade produtiva, como uma loja, um banco ou um escritório), ela é parte de mais-valia criada naquela parcela da terra (no caso da fábrica) ou nela circulada (loja ou banco). Se essa parcela for paga por residência, então será parte dos custos de reprodução da força de trabalho. Essa parcela não varia com a localização, uma vez que é determinada pelos investimentos realizados dentro dos limites do lote considerado. Pelo menos não varia com a localização em sua forma "pura", que é aquela que estamos considerando aqui; ou seja, aquela localização determinada por variações em tempo e custo de deslocamento do ser humano (quer sob a forma de capital variável, quer sob a de força de trabalho) ou de materiais.
> c) Juros e amortização da "terra-localização", usada como capital (valor socialmente produzido, utilizado para extrair mais-valia). Essa parcela é, na verdade, aquela que é função da localização. Tal como a parcela "b", acima, ela só surge quando a terra é utilizada por alguma atividade, produtiva ou não.
> d) Finalmente, existe aquela parcela que o proprietário da terra sutilmente subtrai da sociedade, sob a forma de uma parte do valor criado pelo trabalho socialmente

[403] VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 33.

[404] Para ratificar sua hipótese, Villaça traz um interessante exemplo: "duas pequenas cidades, duas vilas de uns dois mil habitantes cada uma, fora de regiões metropolitanas. Uma no interior do Piauí e outra no interior da Califórnia. Em cada uma há um lote vago, em uma posição bem central, e vários lotes vagos, alguns próximos ao centro e outros na periferia. A cidade do interior do Piauí não tem qualquer investimento público, por menor que seja. As ruas não são pavimentadas, não há rede de água nem de coleta de esgotos, não há iluminação pública nem telefones, e, finalmente, não há transportes coletivos: todos os deslocamentos de seus habitantes são a pé […]. Por outro lado, a cidade no interior da Califórnia tem toda a infraestrutura, menos uma: transporte coletivo. Todos os deslocamentos são por automóvel e a mais pobre das suas famílias tem dois deles. À primeira vista, seríamos forçados a concluir que, em ambas essas cidades, todos os lotes deveriam ter o mesmo valor (ou preço) se acreditarmos que este é dado pelo investimento público. No entanto, a hipótese mais plausível é que o valor dos lotes mais centrais é, em cada cidade, superior ao valor dos lotes das periferias. É forçoso reconhecer, mesmo sem pesquisa empírica, que o preço da terra em ambas as cidades cairia do centro para a periferia. Talvez caia menos na cidade da Califórnia". (Ibid., p. 34.)

[405] Ibid., p. 34.

> necessário, dispendido na produção do ambiente construído. É a chamada "valorização da terra". Esta parte está continuamente sendo embolsada pelo proprietário da terra, quer sua terra seja utilizada, quer não[406].

Para Flávio Villaça, o valor de uso, denominado "localização" deve ser levado em conta. Segundo o autor, "localização", na sua forma pura:

> é aquela que está ligada apenas a tempo e custo de deslocamento (de pessoas ou materiais). A infraestrutura é produzida pelo trabalho humano e por ele pode ser reproduzida. A localização, não. As localizações são como as antiguidades e as obras-primas, que são produto do trabalho humano, mas não podem ser reproduzidas por ele[407].

É em razão dessas especificidades defendidas por Villaça, como se sustenta neste trabalho, que o preço da terra-localização é uma forma de renda de monopólio. Nas palavras do autor: "Todo proprietário de uma terra-localização é proprietário de um bem único, irreproduzível"[408].

Seguindo essa lógica, nem todos os proprietários são titulares de uma posição monopolista, uma vez que algumas terras-localizações não são objeto de disputa. Os proprietários de terrenos localizados nas regiões periféricas da cidade, também chamadas de franjas, não têm nesses terrenos qualquer renda de monopólio, uma vez que eles não são objeto de disputa. Sobre o dimensionamento da renda de monopólio e sua relação com a localização, Flávio Villaça afirma que:

> os proprietários de lotes periféricos não são monopolistas, mas os proprietários de lotes no Morro da Viúva (vista frontal sobre o Pão de Açúcar) ou na Av. Vieira Souto (praia de Ipanema) detêm uma situação de monopólio. Não foi o trabalho humano que produziu o Pão de Açúcar, nem a praia de Ipanema, mas foi o trabalho humano que os transformou em localização desfrutável, inserindo-os na cidade. As cataratas do Iguaçu podem ser maravilhosas, mas não consigo vê-las de minha janela, da mesma maneira que, em 1850, não se podia ver Ipanema de nenhuma janela carioca. Portanto, embora toda localização seja única, há entre elas vários graus de monopólio[409].

---

[406] VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 35-36.

[407] Nas palavras do autor, "não pode haver duas esquinas da Av. Paulista com a Rua Augusta, da Av. Presidente Vargas com a Rio Branco, ou da 42 com a Broadway". (Ibid., p. 37-38.)

[408] Ibid., p. 38.

[409] Ibid., p. 39.

Sobre a definição do preço da terra urbana, especialmente no que tange à terra-localização, Flávio Villaça afirma que:

> O preço da terra-localização é, portanto, um preço composto ou complexo, determinado pela combinação de três componentes cujo peso relativo variará de localização para localização, dentro de uma mesma cidade. Esses componentes seriam então:
> 1) O componente oriundo da renda absoluta (renda capitalizada);
> 2) O componente oriundo do valor da terra-localização, ou seja, a expressão monetária do tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la (por parte da cidade, como um todo);
> 3) O componente que exprime um preço de monopólio.
> Os componentes 2 e 3, com intensidades variadas, são os que mais pesam no preço da terra urbana[410].

Tanto nas ideias de Harvey quanto nas de Villaça, a partir da renda de monopólio focada no conceito de "terra-localização", o proprietário, pelo simples fato de o ser, sem esforço ou qualquer contraprestação de outra parte, tem sua terra valorizada por meio de: (i) investimentos públicos – tema tratado na doutrina de Harvey –; ou (ii) do crescimento da cidade – foco da pesquisa de Villaça –, nos termos expostos.

Retomando a ideia inicial de Harvey, devemos recordar as duas formas de geração de renda: (i) venda da própria terra, como recurso ou bem, em que a singularidade/localização é essencial, conforme exposto nas orientações de Villaça; e (ii) venda das mercadorias ou serviços produzidos por meio de seu uso. Segundo a lógica da renda de monopólio, essas duas formas de geração de renda encontram em si duas grandes contradições.

A primeira delas é quanto à necessidade de manutenção da singularidade, ao mesmo tempo que também é necessário buscar a constante mercantilização do bem. É a singularidade que define as qualidades essenciais do bem, mas a necessária busca pela "comercialidade" garante que nenhum item é tão único e especial que pode ficar fora do mercado. Alguns bens, assim como algumas áreas urbanas, são difíceis de ter inserção no mercado, muitas vezes, em razão de suas qualidades especiais[411]. Mesmo assim, o mercado encontra maneiras de criar

---

[410] VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 39.

[411] Analisando a contradição entre a singularidade das coisas e a necessidade de que elas sejam inseridas no mercado, Harvey afirma: "Um Picasso precisa ter um valor monetário, assim como um Monet, um Manet, a arte aborígine, os artefatos arqueológicos, os edifícios históricos, os monumentos antigos, os templos budistas e a experiência de praticar canoagem no rio Colorado, de estar em Istambul ou no topo do Everest. […] é evidente que essa lista contém vários itens difíceis de incorporar diretamente a um mercado (esse é o problema da Abadia de Westminster). Muitos itens talvez nem sejam fáceis de comercializar indiretamente. A contradição aqui é que, quanto mais facilmente comercializáveis esses itens se tornarem, menos únicos e especiais eles serão […]. Em termos mais gerais, na medida em que esses itens ou eventos sejam facilmente comercializáveis […] menos base terão para oferecer para uma renda de monopólio […] e aqui está o cerne da contradição – quanto mais a Europa se "disneyfica", menos única e especial ela se torna. A insípida homogeneidade que acompanha a pura

demandas para eles. Na mesma linha, o mercado também encontra formas de manter a singularidade de determinados bens, para que, com isso, o seu próprio valor seja preservado (forma de manutenção da margem monopolista).

A segunda contradição, que decorre das duas formas de renda geradas pela renda do monopólio, é o fato de que a competitividade tende a produzir monopólios ou oligopólios. Eles são o que a defesa do livre mercado gera, na verdade, inclusive com aumento de fusões e incorporações[412].

Pode-se dizer que as duas contradições convergem, uma vez que o mercado, da forma como está estruturado, depende do monopólio sobre a propriedade dos meios de produção, inclusive as finanças e a terra[413]. A renda decorre exatamente do monopólio da propriedade privada de algum bem, seja a terra ou uma patente. Nessa linha, David Harvey afirma que: "Portanto, o poder do monopólio da propriedade privada é o ponto de partida e de chegada de toda a atividade capitalista".

No capitalismo do século XIX, o monopólio estava garantido pelas próprias barreiras espaciais que a ausência da tecnologia, por si só, causava. A impossibilidade de realização de um transporte de mercadorias a longas distâncias garantia, sem qualquer esforço, um monopólio aos produtores locais. Com o avançar do tempo e da própria tecnologia, especialmente nos transportes, essa distância diminuiu e, em escala inicialmente menor e posteriormente maior, a concorrência aumentou. Produtores locais começaram a competir com produtores da mesma região, posteriormente do mesmo país, até a completa extinção das barreiras espaciais.

Hoje, a manifestação dos monopólios é diferente, e a contradição continua. A existência deles é essencial para o capitalismo, portanto, se as condições naturais, como questões de deslocamento no espaço, não são capazes de garanti-lo, é necessário criar outros meios de obtê-lo, mas como? Harvey aponta dois caminhos:

> A resposta óbvia é centralizar o capital em megacorporações ou estabelecer alianças mais flexíveis (como na indústria da aviação e na automobilística) que dominem os mercados. E temos visto muito isso. *O segundo caminho é assegurar cada vez mais firmemente os direitos de monopólio da propriedade privada mediante leis comerciais internacionais que regulamentem todo o comércio global*. As patentes e

mercantilização apaga as vantagens do monopólio". (HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 174.)

[412] Ibid., p. 177. Exemplificando a contradição entre livre mercado e formação de monopólios, o autor afirma que: "A mão visível da gerência, como dizia Alfred Chandler, teve muito maior importância para a geografia histórica do capitalismo do que a mão invisível do mercado de Adam Smith, alardeada *ad nauseam* nos últimos anos como o fio condutor da ideologia neoliberal da globalização contemporânea".

[413] Ibid., p. 178.

> os chamados "direitos de propriedade intelectual" transformaram-se, por conseguinte, em um importante campo de batalha, em que os poderes do monopólio afirmam-se cada vez mais fortemente. A indústria farmacêutica, para dar um exemplo paradigmático, adquiriu extraordinários poderes de monopólio, em parte por meio de imensas centralizações de capital e, em parte, por meio da proteção de patentes e acordos de licenciamento. E tenta avidamente aumentar seus poderes de monopólio ao tentar estabelecer direitos de propriedade sobre todo tipo de material genético (inclusive o de plantas raras das florestas tropicais, tradicionalmente coletadas pelos indígenas que nelas vivem). À medida que os privilégios monopolistas de uma fonte diminuem, presenciamos um grande número de tentativas de preservá-los e agrupá-los por outros meios[414].

O ponto essencial para o objeto da presente pesquisa é justamente o segundo caminho apontado por Harvey. As formas de proteção da propriedade privada são, historicamente, aquelas utilizadas pelo mercado para a manutenção do monopólio e, portanto, do próprio sistema. É possível observar a reprodução de uma dinâmica de proteção da propriedade privada, tanto a partir da criação de obstáculos para seu acesso (cercas jurídicas), como a partir da amplitude dos poderes concedidos ao proprietário. A manutenção da propriedade privada, pautada na ampliação das formas de proteção, bem como das formas de apropriação dos bens (como expôs Harvey, a apropriação vai desde a terra até o material genético de uma planta ou animal), é um modo de garantir a renda de monopólio.

Para David Harvey, as formas de geração de renda, a partir da lógica da renda de monopólio, podem gerar uma terceira contradição: para garantir o monopólio, aqueles que defendem a globalização são capazes de apoiar o desenvolvimento local que tenha potencial de oferecer rendas de monopólio, mesmo que essa conduta seja contrária à própria lógica da globalização. Trata-se, como indicado pelo autor, do surgimento de um empreendedorismo urbano[415].

Esse empreendedorismo urbano, local ou regional, decorre de uma coalisão de forças que envolve o Estado, a sociedade civil e as grandes corporações, sendo denominada por Harvey de "governança urbana" (regimes urbanos, motores de desenvolvimento ou coligações para o desenvolvimento regional). Ele concentra a dicotomia das relações globais e locais, e é chamado de "dialética do espaço-lugar" [416]. Segundo Harvey:

---

[414] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 181. Grifo nosso.

[415] Harvey exemplifica essa dinâmica com relação ao mercado do turismo, que incentiva a visitação a pequenas cidades, com base em suas peculiaridades. É uma forma de apoio ao desenvolvimento local, em contraposição a uma cultura globalizante. Cita, inclusive, o turismo em favelas no Rio de Janeiro. (Ibid., p. 187.)

[416] Ibid., p. 188.

> Portanto, a globalização não deve ser vista como uma unidade indiferenciada, mas como uma padronização das atividades e relações capitalistas globais articuladas geograficamente. Mas o que significa exatamente falar de uma padronização articulada geograficamente? Há, sem dúvida, inúmeras provas de desenvolvimento geográfico desigual (em várias escalas) e certa elaboração teórica convincente para entender sua lógica capitalista. Em parte, pode ser entendida em termos convencionais como uma tentativa, por parte dos capitais móveis (em que o capital financeiro, comercial e produtivo tem diferentes capacidades a esse respeito) de obter vantagens na produção e apropriação de mais-valia por se manter em circulação. Na verdade, é possível identificar tendências que se ajustam a modelos simples de uma "corrida para o fundo", na qual a força de trabalho mais barata é mais facilmente explorada, transformando-se no farol que serve de guia à mobilidade do capital e às decisões de investimento[417].

Harvey defende que, para entendermos esse deslocamento do capital e sua forma de viabilizar o desenvolvimento local, faz-se necessária a análise da figura do "capital fundiário". Para o autor, "esse capital decorre dos investimentos de longo prazo no espaço construído, que são, por definição, geograficamente imóveis"[418]. Sobre o tema, vejamos:

> Esses investimentos, sobretudo quando de natureza especulativa, atraem invariavelmente novas ondas de investimento se a primeira onda se mostrar lucrativa […]. Portanto, há um elemento de causalidade circular e cumulativa em atuação na dinâmica dos investimentos em áreas metropolitanas […]. Isso é o que normalmente significam os chamados "motores do desenvolvimento urbano": a orquestração da dinâmica de processos de investimentos públicos essenciais no lugar e no momento certos a fim de torná-los bem-sucedidos na concorrência interurbana e inter-regional[419].

Os investimentos que formam esse capital fundiário podem ser públicos ou privados. Muitas vezes são públicos, a partir de pressão do privado. Eles garantem a criação da renda de monopólio e costumam ser jogados no setor imobiliário, por exemplo, na construção civil. A atividade de incorporação imobiliária é uma das que mais os absorve, como ocorreu com a edição da Lei nº 11.977/2009, sobre a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, que transferiu investimentos públicos em benefício das grandes empreiteiras. No entanto, tais investimentos também se destinam a setores relacionados com a infraestrutura social, como educação, tecnologia, cultura, entre outros.

Harvey, fazendo expressa referência a Bourdieu, afirma que o *capital simbólico coletivo* é um modo de formar renda de capital, principalmente através do turismo. Faz essa afirmação

---

[417] HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 189.

[418] Ibid., p. 190.

[419] Ibid., p. 190.

com base nas especificidades que são criadas para cada local, cada cidade. No intuito de formar renda de capital, os lugares com menor apelo estão em constante busca pelo aumento desse capital simbólico[420].

A contradição, segundo Harvey, está justamente neste ponto: a formação do capital simbólico está na singularidade que aquela determinada cidade tem, mas, quanto mais singular, maior o número de interesses que se voltam para ela. Por sua vez, a chegada de investimentos gera uma onda de reflexos que a descaracterizam. Os preços dos imóveis tendem a subir, causando uma inevitável gentrificação; o trânsito tende a aumentar, gerando o alargamento das ruas e desconfigurando o tecido urbano; lojas multinacionais substituem o comércio local etc. Esse é o paradoxo. Portanto, como manter a singularidade quando o foco do capital mira na cidade?

Conforme mostrado, as singularidades de um espaço valorizado são apropriadas e mercantilizadas, gerando renda de monopólio, que tem inúmeras contradições, especialmente a inevitável homogeneização na produção das mercadorias e na ressignificação da cidade. Por isso, muitas vezes, o próprio mercado permite a formação de uma cultura local divergente, na mais clara tentativa de produzir originalidades[421].

Os conceitos apresentados, que se baseiam nas ideias de David Harvey, estabelecem os parâmetros e o protagonismo que a cidade tem na produção de riquezas especialmente destinadas a atender à lógica do capitalismo financeiro.

Diante do exposto, consolida-se o seguinte entendimento: a partir da tese da renda de monopólio, é possível outorgar valor à terra, levando em conta sua localização (terra-localização). Na visão de Villaça, esse valor decorre da essencialidade e singularidade da terra. Acrescentando a orientação de Harvey, ele também decorre de investimentos de longo prazo no espaço urbano, geograficamente imóvel, configurando a denominada *renda fundiária*. Esses investimentos podem ser públicos ou privados, mas, notadamente, são públicos, provenientes de pressões dos entes privados, como ocorre no setor da construção civil, em que os investimentos públicos nas áreas urbanas são direcionados para atenderem aos interesses do

[420] Sobre o tema, afirma o autor: "O problema para estes últimos lugares é aumentar o seu quociente de capital simbólico e elevar seus traços distintivos para fundamentar melhor suas reivindicações de uma singularidade que resulta em rendas de monopólio". (HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 192.)

[421] Harvey exemplifica essa lógica com a cidade de Porto Alegre, citando a organização do Fórum Social Mundial, em 2001: "As marcas distintivas que vêm sendo acumuladas em Porto Alegre derivam de sua luta para criar uma alternativa à globalização que não tire vantagem das rendas de monopólio em particular nem ceda às pressões do capitalismo multinacional em geral. Concentrando-se na mobilização popular, vêm construindo ativamente novas formas culturais e novas definições de autenticidade, originalidade e tradição". (Ibid.)

mercado de incorporação imobiliária. Um exemplo disso é a Lei nº 11.977/2009, como será abordado em capítulo próprio.

Seguindo a lógica da terra-localização, o proprietário já tem renda, unicamente pelo fato de ser proprietário. Dessa forma, a distribuição e a concentração de terras no Brasil, como detalhado no primeiro capítulo, garantiu a formação de uma elite urbana, que, contemporaneamente – a partir de uma utilização criativa dos instrumentos dados pelo capitalismo financeiro, como financiamentos, aplicação de juros compensatórios e a solidificação do sistema de garantias –, continua a reproduzir o capital nas cidades.

Nessa linha, o fenômeno da terra-localização, a título de exemplo, poderia ser aplicado na própria formação do espaço urbano carioca, com a dicotomia zona sul-subúrbio, criada de modo intencional, na perspectiva da mobilidade urbana, nos termos do que foi defendido no primeiro capítulo.

Associando a construção sobre a terra-localização à hipótese do presente trabalho, é possível concluir que um sistema de regularização fundiária norteado na transferência de propriedade é o que melhor atende a essa lógica. Assim, as localizações mais valiosas, em regiões centrais, podem ser exploradas pelos atores do processo capitalista urbano, especialmente capitaneados pelo mercado imobiliário (construção e aluguéis).

Quando a área não desperta interesse, a "localização", não produz valor. É por isso que os assentamentos informais localizados nas áreas próximas aos locais de infraestrutura (agora, com base na Lei nº 13.465/2017) devem, preferencialmente, ser regularizados com base na propriedade. Essa lógica confirma a ideia de que o novo sistema de regularização fundiária vem atender aos interesses dos atores do capitalismo financeiro.

A reconcentração fundiária que um sistema de regularização pautado na propriedade pode gerar potencializa a segregação socioespacial no ambiente urbano, intensificando a fluidez de parcela vulnerável da população no território. Essa dinâmica será explorada no momento de análise da Lei nº 13.465/2017.

Uma regularização a partir da posse, teoricamente, impediria a utilização do espaço urbano pelo mercado, privilegiando a fixação dos ocupantes no solo. De modo contrário, como será demonstrado neste capítulo, houve uma verdadeira apropriação da posse pelo sistema financeiro, garantindo também sua mercantilização.

Seguindo a temática proposta, após estabelecerem-se os pressupostos acerca da compreensão da terra e seu valor, a próxima seção será destinada à análise da implementação, no Brasil, do sistema imobiliário, em que o financiamento público e privado se torna a principal forma de acesso à terra urbana.

3.1.2 A especulação imobiliária como forma de reprodução do capital nas cidades: a apropriação da política pública urbana pelos atores do mercado imobiliário

A segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos da ONU, realizada em Istambul no ano de 1996, foi determinante para que a "cidade" ratificasse seu papel de protagonista no mundo. Nesse momento, a denominada "cidade global" foi a eleita para assumir tal protagonismo. Para Ermínia Maricato, tais cidades, que definem o destino do mundo, concentram os seguintes fatores: "sedes das grandes corporações empresariais, centros de pesquisa e criação em informática e comunicação, mão de obra qualificada, centros universitários, atividades culturais e artísticas de vanguarda, serviços sofisticados etc."[422].

A autora continua e afirma que:

> Não faltam aqueles que oferecem, a preços não tão módicos, fórmulas capazes de conduzir qualquer cidade ao pódio restrito das cidades globais. Os clientes, muitos prefeitos latino-americanos, buscavam salvar suas municipalidades da insolvência promovida pela crise fiscal, seguindo o modelo mais vendido no continente: Plano Estratégico, *à la* Barcelona[423].

Os planos estratégicos oferecidos às cidades para torná-las "cidades globais" assumiram o conteúdo neoliberal definido pelo Consenso de Washington. Trata-se de uma nova forma de o capitalismo se reproduzir nas cidades. A reunião do denominado Consenso de Washington ocorreu na capital norte-americana no ano de 1989, com a participação de representantes do governo americano, das organizações financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial, BID etc.) e de vários países emergentes, especialmente da Ásia e América Latina. Para todos, a receita era uma só: "1) disciplina fiscal; 2) priorização (ou racionalização) dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira; 5) regime cambial; 6) liberalização comercial; 7) privatização; 9) desregulamentação; e 10) propriedade intelectual"[424].

As orientações de Washington permitiram que o mercado tivesse um papel de grande protagonismo na condução das cidades. A partir delas, esses núcleos urbanos devem ingressar no cenário mundial em uma competição por investimentos, em uma luta para a reprodução do capital. Para isso, a cidade tem que estar preparada para receber tais investimentos, atendendo

---

[422] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 57.
[423] Ibid., p. 57.

[424] Ibid., p. 58.

às exigências impostas a toda "cidade global". De acordo com Ermínia Maricato: "Trata-se agora da 'cidade mercadoria' (deve vender-se) e da 'cidade-empresa' (que deve ser gerenciada como uma empresa privada competente"[425].

Nesse cenário, o "planejamento" está diretamente relacionado com a valorização imobiliária, bandeira dos planos estratégicos elaborados após o Consenso de Washington, reproduzindo o plano de Barcelona. Sobre essa dinâmica, Ermínia Maricato afirma que: "É por esse motivo que entendemos que tanto o Consenso de Washington quanto o Plano Estratégico à la Barcelona se complementaram: um em nível nacional e outro em nível local"[426].

No Brasil, a descentralização administrativa realizada pela CRFB/88 outorgou maior poder decisório aos municípios, embora ainda com uma dependência econômica do poder central. Muitos municípios começaram, a partir de 1988, a sofrer pressão para a implantação de políticas sociais, sem transferência de recursos do governo federal. Com isso, as cidades se tornaram grandes captadoras de recursos nacionais e internacionais. A política habitacional é um bom exemplo da necessidade que os municípios têm de desempenhar políticas públicas. Associando essa temática, com o encerramento das atividades do Banco Nacional de Habitação, afirma Ermínia Maricato:

> Desde o fechamento do BNH – Banco Nacional de Habitação, em 1986, o Brasil não apresentou um desenho consistente de política habitacional. A condição urbanística tem se deteriorado muito, como vimos. Alguns municípios têm tomado iniciativas que mesmo quando abrangentes (ainda que localizadas) e intensivas como a urbanização de favelas, e mesmo assim muito pouco, há pressão sobre o uso inadequado do solo e as necessidades sociais. O Rio de Janeiro é exemplo do que afirmamos aqui[427].

O modelo de desenvolvimento das cidades pautado no Plano Estratégico de Barcelona escolhe apenas as cidades que têm um "potencial globalizante", ou seja, alguma centralidade. Isso significa que os investimentos priorizam as localizações com "maior potencial de rentabilidade imobiliária e carga simbólica"[428].

Por isso, a macroeconomia influencia diretamente a questão urbana em seus mais diversos aspectos. Os problemas fundiários, por sua vez, sofrem as consequências dessa

---

[425] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 60.

[426] Ibid., p. 62.

[427] Ibid., p. 65-66.

[428] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 69.

influência. No que tange ao acesso à terra urbana, as áreas ocupadas de forma espontânea ou organizada retratam uma verdadeira alternativa habitacional, impactando na formação da *renda fundiária*.

O mercado imobiliário privado ignora as áreas vazias da cidade, que, naquele momento, estão sem valor imobiliário. É justamente nesses locais que as ocupações informais acabam acontecendo, especialmente nas áreas públicas, que gozam de uma proteção ambiental e urbanística mais frágeis. Nas áreas vazias valorizadas pelo mercado imobiliário, o combate a tais ocupações é mais ostensivo, inclusive, com ampla participação do poder público municipal no exercício de sua função fiscalizatória.

No que tange à ocupação do solo urbano, especialmente às "irregulares", Ermínia Maricato afirma que:

> A ocupação do solo obedece a uma estrutura informal de poder: a lei de mercado precede a lei/norma jurídica. Esta é aplicada de forma arbitrária. A ilegalidade é tolerada porque é válvula de escape para um mercado fundiário altamente especulativo. Tanto a argumentação de cunho liberal quanto a estatizante são utilizadas para assegurar manutenção de privilégios. Regulação exagerada convive com total laissez faire em diferentes áreas de uma mesma cidade[429].

No ambiente urbano, no que tange à ocupação do solo, há uma seletividade na aplicação da norma jurídica, isto é, quando ainda não são interessantes para o mercado imobiliário, as ocupações informais são toleradas. Já quando se tornam relevantes, a lei lhes é aplicada de forma absoluta e inegociável. Essa dinâmica garante que a especulação imobiliária seja uma das formas de reprodução do capital no ambiente urbano, fazendo com que as leis referentes à regularização fundiária sejam apropriadas pelo mercado imobiliário, uma vez que ele dita a forma como será sua aplicação.

Como já exposto, há uma verdadeira disputa pela apropriação das rendas imobiliárias, determinando o caminho que o desenvolvimento da cidade deve seguir. A situação proprietária é o grande norte desse sistema especulativo de disputas. Nessa linha, Ermínia Maricato afirma que:

> Quando moradores de um loteamento ilegal situado na periferia urbana se mobilizam para a retirada de uma favela que se instalou na área pública próxima, estão defendendo seu direito de uso daquela área, mas também a remoção dos vizinhos indesejáveis que desvalorizam sua pequena propriedade. O *status* de proprietário

[429] Ibid., p. 83.

> privado, mesmo que de um lote e uma pequena casa ilegais, é a expressão ideológica de um processo que também é social e econômico[430].

As empresas privadas, especialmente as grandes incorporadoras, pressionam o poder público para destinarem seus investimentos para os locais da cidade em que seus empreendimentos serão edificados[431]. Essa dinâmica favorece o valor de troca sobre o valor de uso da cidade, como amplamente debatido, a partir das ideias de Harvey. Assim, o controle sobre o uso e a ocupação do solo urbano subordinam a terra urbana à vontade do circuito financeiro.

Esse controle que o mercado imobiliário privado exerce tem relação direta com o sistema de financiamento que foi instituído pela Lei 4.380/1964, que criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Entre os anos de 1967 e 1982, por meio do financiamento, a produção imobiliária atendeu aos interesses do mercado imobiliário, especialmente na área da construção civil. Nesse período, os investimentos relacionados a políticas públicas urbanas foram realizados nas regiões mais valorizadas da cidade, indicadas pelo mercado privado. Os locais definidos para a construção dos conjuntos habitacionais de baixa renda confirmam esse fato, já que tais habitações foram edificadas em locais distantes das regiões de infraestrutura, criando verdadeiros vazios urbanos. Sobre o tema, Ermínia Maricato afirma:

> Após o BNH, o acesso à moradia ficou mais difícil para a população pobre. Os recursos despejados no financiamento habitacional alimentaram a especulação fundiária, subsidiaram, em especial, a classe média, que deu sustentação ao regime, e transformaram a indústria da construção de edificações (mas não as suas características de atraso estrutural)[432].

A título de exemplo, Helena Menna Barreto Silva, citando pesquisa realizada pela Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo (SEMPLA), afirma que, durante o período

---

[430] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 85. É possível realizar um paralelo com a dinâmica da cidade do Rio de Janeiro do século XIX, em que as obras de mobilidade urbana eram definidas pelos interesses do capital nacional rural e do internacional.

[431] Exemplo dessa prática é o tratamento que as administrações locais destinam a portos, como ocorreu nos casos do Porto Madero, na Argentina, e no caso (não tão bem-sucedido) do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro.

[432] MARICATO, op. cit., p. 85.

de atuação do BNH, entre os anos de 1964 e 1986, o preço dos terrenos aumentou 290%, enquanto o salário mínimo foi reduzido a 54,5% de seu valor[433].

Além da especulação imobiliária, a falta de alternativas habitacionais também é uma forma de favorecimento desse mercado imobiliário privado. A ausência de oferta de terra no âmbito do mercado legal potencializa as inúmeras ocupações irregulares, como exposto anteriormente. Por outro lado, o acesso ao mercado formal de terra urbana (residencial ou não) depende dos financiamentos bancários, porém tais financiamentos são destinados a uma parcela específica e reduzida da população, afastando parte dela da formalidade.

Alguns fatos devem, então, ser pontuados: (i) o mercado imobiliário e de construção controla os investimentos públicos de produção de infraestrutura urbana, influenciando diretamente na ocupação do solo, com relação a sua localização e forma; (ii) o ingresso ao mercado formal de terras urbanas é negado a um número significativo de pessoas, potencializando as ocupações informais.

A forma como a regularização fundiária é realizada nas áreas de assentamentos informais, ou a ausência de regularização, são determinantes para que seja apropriada ou não pelo mercado fundiário e de construção. A dinâmica da regularização fundiária, especialmente no que tange à "titulação", é determinada pela discricionariedade do poder público, pautada em uma legislação que não cria qualquer tipo de vinculação na atuação do gestor público. Desse modo, a produção legislativa acerca da regularização fundiária ou a ausência de uma legislação são fatores determinantes no que diz respeito à apropriação do solo urbano pelo mercado, ou a sua democratização.

A produção de moradia por parte do setor privado, no Brasil, é sempre lucrativa, afastando grande parte da população do acesso à moradia formal. Fazendo um paralelo com o sistema francês, Ermínia Maricato afirma que:

> A realidade francesa é diferente: o uso do solo é controlado pelo poder público, o mercado imobiliário capitalista domina a produção da cidade, há subsídios para que a população pobre tenha acesso ao mercado, a produção habitacional privada não lucrativa se faz em grande escala, a infraestrutura urbana foi bastante expandida para assegurar o direito à moradia e à cidade, no período do pós-guerra[434].

---

[433] SILVA, Helena M. Menna Barreto. *Terra e moradia*: que papel para o município? 1998. 250 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.São Paulo: Fauusp, 1998. p. 83.

[434] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 87.

O Brasil, especialmente após a CRFB/88, está repleto de planos e leis que permitem ao gestor público controlar a ocupação do solo urbano, aumentar a arrecadação e viabilizar a regularização fundiária. Isso é importante, mas não suficiente, pois, como se tem mostrado nesta tese, a exclusão socioespacial que ocorre nas cidades brasileiras está relacionada com a forma como a legislação e os planos são aplicados[435].

Diante da perspectiva apresentada, podemos concluir que o mercado financeiro imobiliário, fundiário e de construção se apropriou da política pública urbana, no que tange ao planejamento urbano e, especialmente, à regularização fundiária. Essa apropriação ocorre de várias maneiras, mas sobretudo, através do sistema de financiamentos (concessão de créditos) e garantias, como forma ordinária de acesso à terra urbana, tema que será abordado em capítulo próprio.

3.1.3 A segregação socioespacial e o novo centro da cidade: a lei municipal como instrumento de intervenção no mercado imobiliário

A ideia principal de trazer uma seção sobre segregação para a presente pesquisa é tentar vincular causa e efeito, sendo a causa a mercantilização da terra urbana e o efeito, a formação de um ambiente urbano dividido, uma verdadeira segregação socioespacial. As mais diferentes formas como o mercado financeiro imobiliário se apropriou da terra urbana durante o processo de formação das cidades permitem que esse mesmo mercado direcione a ocupação urbana, realizando uma verdadeira seleção dos habitantes que podem ter acesso às regiões centrais, em contraponto àqueles que serão deslocados para as regiões mais periféricas, potencializando as vulnerabilidades urbanas, como já exposto neste capítulo.

Esse processo de construção de uma cidade dividida foi analisado no subcapítulo sobre a formação do espaço urbano carioca, a partir do desenvolvimento das obras de mobilidade urbana. Como se viu, a apropriação do direito de escolher para quem e onde seria a ocupação foi transferida do Estado para o mercado imobiliário. Um exemplo dessa dinâmica consta na Lei nº 11.977/2009, que institui o Programa Minha Casa Minha Vida, e é reforçado pela Lei nº

[435] Sobre o tema, destaca a autora: "[…] não foi por falta de planos e leis que nossas cidades tomaram o rumo que tomaram. No amplo arcabouço da legislação urbanística existente, estão disponíveis aos governos municipais instrumentos para: a) ampliar a arrecadação de recursos para o financiamento das cidades; b) regular o mercado visando baratear o custo da moradia; c) a captação da valorização fundiária e imobiliária; d) a recuperação de investimentos em infraestrutura; e) regularizar e urbanizar áreas ocupadas irregularmente, com exceção de parte das áreas públicas; f) constituir estoque de terras para a promoção pública de moradias; g) garantir a preservação ambiental e o crescimento urbano sustentável; h) garantir a preservação do patrimônio histórico, arquitetônico e paisagístico". (Ibid., p. 95.)

13.465/2017, que permite uma transferência desburocratizada da propriedade pública para esse mesmo mercado.

Dessa forma, o Estado deixa de ser um agente regulador e protagonista da produção do espaço urbano, para se tornar um agente garantidor da atuação desse mercado na apropriação da cidade. Um dos recursos que usa para isso é a valorização da regularização fundiária a partir do direito de propriedade.

A partir do que foi exposto, demonstrar-se-á, na presente seção, de que forma a mercantilização da terra urbana produz uma cidade completamente segregada. Para tanto, o ponto de partida é a afirmação de Flávio Villaça no seguinte trecho:

> negar a forma clássica de segregação que se apresentaria sob a forma de círculos concêntricos, com os mais ricos no centro e os mais pobres na periferia […], mostrar como se dá a relação entre a segregação e a totalidade das estruturas sociais urbanas. Sem isso, os estudo sobre segregação ficam incompletos e, por isso, inaceitáveis[436].

Na visão do autor, orientação que tentaremos inserir no presente estudo, a segregação deve ser observada para além da clássica dicotomia centro *versus* periferia – chamada de segregação segundo os círculos concêntricos –, como facilmente foi diagnosticado no Rio de Janeiro do século XIX e início do século XX. É importante observar que ela também existe, mas não faremos a análise apenas nessa perspectiva, pois não se trata do único retrato da segregação criada pela mercantilização da terra urbana.

A complexidade das relações sociais contemporâneas, sobretudo na cidade, permite uma simples contraposição à lógica dos círculos concêntricos, como ocorreu no Rio de Janeiro. Flávio Villaça afirma que o Rio

> sempre desmentiu essa visão, pois a zona sul nunca teve periferia pobre. Seja no início do século XX, tempo em que Ipanema e Leblon eram periferias, seja no tempo em que Barra da Tijuca o era, seja hoje, quando o Recreio dos Bandeirantes o é. Favela incrustrada na mancha urbana (como a Rocinha) não é periferia segundo nenhum conceito do termo. Além disso, em São Paulo, Granja Viana, Alphaville ou Aldeia da Serra mostram que há décadas existem áreas mais ricas não só fora do centro, mas na periferia afastada[437].

Como sugere Flávio Villaça, o estudo contemporâneo da segregação deve levar em conta não apenas aspectos geográficos, como ocorre na abordagem clássica mencionada, mas

---

[436] VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 45.

[437] VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 46.

também questões históricas, políticas e econômicas. Segundo o autor, uma abordagem que traz esses elementos é o estudo da segregação a partir dos "condomínios fechados"[438]. A explicação para sua existência não é apenas a questão da segurança pública, uma abordagem cultural, tampouco uma opção do mercado imobiliário (criação de um novo produto desse nicho). Em vez disso, trata-se de um processo social que deve ser analisado frente a aspectos econômicos, políticos e ideológicos. É certo dizer que existe uma política de "dominação social" nas cidades, que acaba por gerar a desigualdade nesse espaço.

Villaça apresenta uma articulação interessante entre segregação urbana na produção da desigualdade e das dominações sociais, fazendo uma associação direta com a dimensão espacial das cidades. Ele afirma que:

> Isso porque a segregação (em geral e em inúmeras de suas manifestações "oficiais") é aquela forma de exclusão social e de dominação que tem uma dimensão espacial. Essa dimensão aparece, por exemplo, na determinação, comum nos Estados Unidos até a década de 1970, de que os negros ocupem os últimos lugares dos ônibus (componente espacial), usem sanitários separados (componente espacial), frequentem escolas separadas (componente espacial) etc. Nenhum estudo do espaço urbano será satisfatório se não entender a segregação espacial urbana[439].

A segregação é uma forma de exclusão social e de dominação que tem em sua essência a dimensão espacial. Quando essa lógica é aplicada no ambiente urbano, a questão espacial fica ainda mais latente. Para comprovar essas afirmações, Flávio Villaça sugere a análise da segregação a partir das "regiões da cidade", e não por bairros. Segundo o autor, existem regiões em que ocorre uma concentração das classes de mais alta renda, em razão de aspectos econômicos, políticos e ideológicos que contribuem para essa segregação[440].

Os aspectos políticos são provenientes de uma atuação direta do Estado na produção da legislação urbanística, do sistema de transporte, na consolidação de uma infraestrutura urbana, entre outras formas de atuação. A título de exemplo, foi o que ocorreu com a edição da Lei nº 13.465/2017, em que o Estado, através da função legislativa, definiu o modelo de regularização fundiária a ser implementado nas cidades brasileiras, como será abordado em capítulo próprio.

Por sua vez, os aspectos econômicos decorrem de uma atuação do mercado imobiliário, especialmente na formação do preço do solo urbano e com a própria atividade imobiliária, como

---

[438] Ibid., p. 46.

[439] Ibid., p. 49.

[440] Ibid., p. 50.

abordado nas seções anteriores. O preço da terra é mais alto nesses locais. A atividade imobiliária se concentra nas regiões em que os moradores têm maior poder aquisitivo e vice-versa. Muitas vezes, essa atividade é legitimada pela atuação do próprio Estado, ao flexibilizar regras urbanísticas ou atuar como agente financeiro.

Já os aspectos ideológicos decorrem do fato de que as classes de maior poder aquisitivo difundem ideias que escondem os processos reais de produção desse ambiente urbano segregado. As áreas ocupadas pela classe de maior potencial econômico se confundem com a própria "cidade". É o que acontece com a zona sul do Rio de Janeiro, que muitas vezes é identificada como o retrato do carioca, por meio de um estilo de vida propagado massivamente. Nessa perspectiva, viver a cidade, ou seja, ser carioca significa viver os benefícios naturais e artificiais que a zona sul oferece[441].

Para uma consolidação das ideias apresentadas até o momento, devem-se estabelecer alguns pressupostos: (i) a segregação urbana é um processo social; (ii) ela é uma forma de exclusão social e de dominação que tem em sua essência a dimensão espacial; (iii) aspectos econômicos, políticos e ideológicos devem ser observados na formação desse processo social denominado segregação.

A partir do entendimento dessas questões, é possível passar à análise de uma nova concepção de centros da cidade. Sobre o tema, Villaça defende que é um engano afirmar que a infraestrutura está no "centro". Seria como afirmar que a infraestrutura de uma cidade está localizada em sua região central, mas, na verdade, é o contrário, ou seja, o centro é onde a infraestrutura está. Nos dizeres do autor:

> Tal maneira veicula a ideia do "espaço tabuleiro", ou seja, o espaço como receptáculo sobre o qual estão as "coisas", e não o espaço "constituído pelas coisas". Assim, é mais correto dizer que "o centro seria constituído pela aglomeração de comércio e serviço" do que dizer que "o comércio e o serviço estão no centro"[442].

---

[441] Sobre o aspecto ideológico, Villaça afirma que: "A cidade do Rio de Janeiro está comprimida entre o mar e a montanha. Nada mais falso. Isso vale apenas para a Zona Sul. Essa zona (a zona ocupada pela classe dominante) é assim identificada como 'a cidade'. Assim, quando a Prefeitura abre uma nova via na Zona Norte, ela está beneficiando a Zona Norte. Quando ela abre uma via na Zona Sul, ela está beneficiando 'a cidade'". Continua: "[…] a partir do momento em que o centro deixa de ser patrocinado pelas elites e passa a ser patrocinado pela maioria popular, cria-se a ideia de que ele está se *deteriorando.* Mais ainda. Justamente quando a maioria toma conta do centro, cria-se a ideia de que esse não é mais o centro da *cidade*, e que essa teria um *novo* centro". E conclui com a seguinte afirmativa: "A realidade é que a classe dominante considera que o centro que for *seu* (e não da maioria) será o centro da *cidade*". (VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 60.)

[442] Sobre o centro, o autor afirma que: "Há milênios, do antigo Egito ao México pré-colombiano, da Idade Média à metrópole capitalista contemporânea, os centros das cidades foram constituídos pelas aglomerações de instituições de comando das sociedades, ou seja, por instituições comandadas pelas elites dessas sociedades.

Portanto, o centro não pode ser considerado um espaço natural, enquanto o comércio e o serviço são um espaço produzido. Essa certeza leva a uma questão dialética simples, de que um extremo não pode existir sem o outro, ou seja, não há centro sem cidade e não há cidade sem centro. Além disso, não é possível identificar o que vem primeiro.

Segundo Villaça, a cidade capitalista exalta o poder político (os três poderes), deixando o poder religioso em segundo plano. Essas cidades começam a se desenvolver em meados do século XIX e têm o setor privado como o grande protagonista, no lugar do Estado, de produtor do espaço urbano. É nesse momento que ganham destaque a propriedade privada e o uso privado do solo urbano[443].

Nesse momento do capitalismo, o Estado assume a posição de agente regulamentador da atividade privada, especialmente no que tange à formação de loteamentos. Essa cidade tipicamente capitalista é a primeira na história, segundo Flávio Villaça, que não exalta nem Deus, nem o Estado, mas abre caminho para a intervenção do setor privado empresarial no solo urbano[444]. Ela é dominada pela atividade privada de comércio e serviços, norteada pela propriedade privada da terra urbana e pelo mercado imobiliário, sempre na busca pelo lucro.

A produção do espaço urbano nesse ambiente tipicamente capitalista é caracterizada por uma apropriação do setor privado, que privatiza o espaço público na busca pela mais-valia, como já foi detalhado nas seções anteriores, transformando o espaço urbano em simples valor de troca. Sobre essa perspectiva, afirma Villaça:

> Como, nessa cidade, a produção direta do espaço urbano – o sistema viário, principal ou não; as áreas verdes; os arruamentos e loteamentos; e as edificações – é obra da iniciativa privada e do "livre mercado" (embora sob algum controle do Estado), a qualidade urbanística e arquitetônica do seu espaço *será em grande parte função da força e da competência com a qual o Estado controlará a iniciativa privada. No Brasil (a partir da segunda metade do século XIX), essa força e competência foram bastante fracas*[445].

Elites econômicas, religiosas, militares e políticas". (VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 99.)

[443] Segundo o autor, a cidade mais representativa desse período é Washington. Vejamos: "Não é por acaso que a cidade mais representativa desse período seja a capital da primeira nação do mundo a nascer capitalista, a se orgulhar disso e a fazer questão de exibir ao mundo o novo e revolucionário modo de produção: a cidade de Washington, planejada em 1793, quase um século antes de Haussmann". (Ibid., p. 107.)

[444] Ibid., p. 110.

[445] VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 110-111. Grifos nossos.

O autor defende a ideia de que, a partir da consolidação do capitalismo, a iniciativa privada, na busca pelo lucro, se apropriou do espaço urbano e o Estado, que deveria estabelecer o limite dessa apropriação, especialmente no Brasil, teve uma atuação muito tímida. Em alguns momentos, inclusive, o Estado age como o grande incentivador dessa apropriação do solo urbano pelo mercado. É o que se percebe com a produção legislativa que – desde o século XIX, com a edição da Lei de Terras, e, posteriormente, no século XXI, com a edição da Lei nº 13.465/2017 – intensificou e legitimou essa apropriação. No que se refere à imposição de limites na apropriação do solo urbano pelo particular, especialmente pelo mercado imobiliário, o Estado brasileiro sempre foi fraco e ausente. Sobre isso, vejamos o que afirma Flávio Villaça:

> Evidência da fragilidade desse Estado é sua ausência, no final do século XIX, como produtor direto do espaço urbano (ao contrário do que aconteceu na Cidade do México ou em Buenos Aires), e ainda, posteriormente, na primeira metade do século XX, sua subserviência ao poder da iniciativa privada de um capitalismo selvagem. Essa subserviência será representada por sua limitada capacidade de impor as leis urbanísticas e as mais comezinhas regras de um código de loteamentos, como, por exemplo, o fornecimento, por parte do poder público, de diretrizes para os loteamentos, a definição de larguras de ruas ou mesmo as mais elementares normas urbanísticas, como a de que as ruas de um loteamento devem dar continuidade às do loteamento vizinho[446].

A legislação é uma forma efetiva de intervenção do Estado na dinâmica da produção da cidade. Na análise da Lei nº 13.465/2017, como será exposto em capítulo próprio da presente pesquisa, é exatamente isso que se verifica. Por meio dela, há uma verdadeira facilitação na aquisição de propriedade urbana pelo mercado imobiliário, com uma especial transferência da propriedade pública para esse setor, através do instituto da Legitimação Fundiária.

A perspectiva da cidade como ambiente de reprodução do capital, ou seja, área que privilegia a atividade econômica, em face das demais esferas da sociedade, acaba por criar dois centros em uma mesma cidade: o centro dos ricos e o dos pobres[447]. Isso põe em discussão uma questão interessante: qual seria o centro principal da metrópole? O centro histórico, que já fora habitado pelas elites e agora é ocupado pelos pobres? Ou o "novo centro", que atualmente é ocupado pelas elites? Na mesma linha, qual dos dois será o centro principal? Será que essas questões têm importância prática ou, como afirma Flávio Villaça, "Uma escapatória possível

[446] Ibid., p. 111.

[447] Ibid., p. 152. O autor analisa muito bem essa formação citando o município de São Paulo, uma vez que, a partir da década de 1960, tem início na cidade a formação de um centro das elites, separado do centro da maioria dos pobres (popularização do "centro histórico" de São Paulo).

para sair dessas dúvidas seria o pensamento de que ser ou não ‘centro’ é apenas um rótulo sem importância?”[448].

Em uma tentativa de alinharmos a melhor forma de definir qual seria a região central da cidade e sua importância prática, seguimos os critérios sugeridos por Flávio Villaça, com algumas poucas adequações[449]: (i) o centro é o local que minimiza os tempos de deslocamento do conjunto da população da metrópole (tanto domicílio-trabalho, como domicílio-lazer, serviços, educação etc); (ii) é o local mais bem atendido pelos transportes públicos; (iii) é o ponto de partida ou de chegada do sistema principal de transporte; (iv) é onde há concentração de empregos; (v) é o local de maior concentração das instituições das “elites”, especialmente as econômicas (empresas, bancos, comércio, serviços etc), mas também as elites políticas e religiosas.

Na maioria das vezes, a formação de uma nova centralidade tem o objetivo de atender apenas à elite daquela determinada cidade, escolhendo, com apoio do Estado, locais que tenham melhor potencial de reproduzir o capital. Essa dinâmica pode ser freada por uma atuação concreta do poder público municipal, a partir das orientações consagradas no próprio Estatuto da Cidade.

No que se refere ao conteúdo do Estatuto, especialmente em suas diretrizes gerais, para uma melhor compreensão e fundamentação da tese proposta, deve ser destacado seu art. 2º, incisos XV e XVI:

> Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
> XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
> XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social[450].

---

[448] VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 153.

[449] Ibid., p. 154. Flávio Villaça, em texto que demonstra sua indignação na construção da “Cidade da Música” na Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, demonstra de forma simples, como isso ocorre. Segundo o autor, levar a centro da produção cultural para uma região afastada da cidade e de difícil ou quase nenhum acesso para a maioria da população, é privilegiar interesses dessa elite urbana, que pretende apenas reproduzir o seu capital. Na visão do autor, não há justificativa para essa alteração de centralidade, salvo beneficiar as elites daquele local. Levar a produção cultural para uma zona periférica da cidade, afastando do “centro” (como sendo o local em que o maior número de pessoas tem acesso), é tentar criar uma centralidade para privilegiar apenas os interesses econômicos, esquecendo de todos os outros.

[450] 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, 2001.

Fazendo referência a esses dois enunciados, Ermínia Maricato afirma:

> A forma de elaboração das legislações municipais é que poderá (se a correlação de forças permitir) evitar a interpretação da lei que contemple, exclusivamente, os interesses de lucros privados obtidos a partir do declínio da qualidade do produto. Trata-se aí de uma formulação técnica e adequada para excluir da legislação atual as exigências que, sendo supérfluas ou prevendo padrões exagerados, aumentam o custo das edificações. Mas trata-se também de garantir padrões mínimos de qualidade e habitabilidade que respeitem os aspectos regionais, climáticos, topográficos e ambientais, bem como aspectos sociais, ambientais e culturais[451].

A lei municipal, no caso, o Plano Diretor, poderá definir qual propriedade urbana está não edificada, não utilizada ou subutilizada, e poderá também, em seus termos, impor ao proprietário o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do bem. Caso isso não ocorra, o imóvel estará sujeito ao IPTU progressivo e à desapropriação com títulos da dívida pública. Na mesma linha, o Plano Diretor também pode identificar quais imóveis serão submetidos ao direito de preferência (prioridade do governo municipal em sua compra). A lei municipal, quando aplicada de forma comprometida e correta, pode causar grande impacto no mercado imobiliário, especialmente nos preços, "diminuindo a importância dos imóveis como reserva patrimonial"[452].

O Plano Diretor, em seu papel de regular o uso e ocupação do solo urbano, deve orientar a destinação dos investimentos públicos e as localizações das obras feitas na cidade, com objetivo de regular os preços do mercado fundiário e democratizar o acesso à infraestrutura urbana. A orientação dos investimentos não pode ser imposta por interesses privados. Assim, a legislação municipal pode definir os rumos da expansão do espaço urbano, evitando que o setor privado se aproprie de elementos essenciais da polícia pública urbana, como a própria regularização fundiária.

---

[451] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 104.

[452] Ibid., p. 107.

3.2 A apropriação da terra urbana pelo sistema financeiro

3.2.1 O acesso à terra urbana conduzido pelos atores do mercado imobiliário, a partir do sistema de concessão de créditos

3.2.1.1 Sistemas de financiamento: Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)

> A urbanização nada mais é do que a incessante produção de um comum urbano (ou sua forma espectral de espaços e bens públicos) e sua eterna apropriação e destruição por interesses privados.
>
> *David Harvey*

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi criado pela Lei nº 4.380/1964. De acordo com sua ementa, ela:

> Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências[453].

A lei de 1964 estabeleceu as bases para a implantação de uma política pública habitacional, priorizando a habitação de interesse social. Para tanto, foi criado o BNH, como controlador do SFH. O BNH estava vinculado ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e gozava de autonomia administrativa. Suas finalidades estão elencadas no artigo 17 da lei[454].

---

[453] BRASIL. *Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964*. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interêsse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

[454] "Art. 17 - O Banco Nacional da Habitação terá por finalidade:
I - orientar, disciplinar e controlar o sistema financeiro da habitação;
II - incentivar a formação de poupanças e sua canalização para o sistema financeiro da habitação;
III - disciplinar o acesso das sociedades de crédito imobiliário ao mercado nacional de capitais;
IV - manter serviços de redesconto e de seguro para garantia das aplicações do sistema financeiro da habitação e dos recursos a êle entregues;
V - manter serviços de seguro de vida de renda temporária para os compradores de imóveis objeto de aplicações do sistema;

Entre suas diversas finalidades, consta o financiamento ou refinanciamento de projetos habitacionais, mas, especialmente, nos termos do inciso III do artigo 17, o disciplinamento do acesso das sociedades de crédito imobiliário ao mercado nacional de capitais. A intenção do legislador foi estruturar o mercado financeiro imobiliário no Brasil, a partir de uma regulação realizada pelo BNH. A produção de moradia social foi o foco da atuação do Banco, que também atuou para incentivar a formação de um mercado amplo de crédito em solo brasileiro.

A convergência dos interesses empresariais dos integrantes do setor da construção civil foi o grande elemento responsável pela estruturação do Banco de Habitação no período pós-golpe militar. O discurso de que todo trabalhador deveria ser também um proprietário tinha convergência com o período de alinhamento político entre o Brasil e os interesses estadunidenses, em pleno contexto de Guerra Fria[455].

O BNH não era o único agente financeiro que compunha o SFH. Além dele, o artigo 2º da lei enumera, como integrantes, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, as Caixas Econômicas Federais, o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, as Caixas Militares, os órgãos federais de desenvolvimento regional e as sociedades de economia mista.

O Banco era o grande articulador da produção habitacional no país, estabelecendo normas gerais, atuando no auxílio aos agentes financeiros que integravam o SFH e refinanciando operações de financiamento habitacional. Melhim Chalhub chama atenção para o fato de que o BNH também orientava o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Sobre esse sistema, afirma o autor:

> Além do SFH, o BNH tinha ainda competência para orientar e controlar o Sistema Financeiro do Saneamento – SFS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, este destinado a operar segundo condições do livre mercado, sendo integrado

VI - financiar ou refinanciar a elaboração e execução de projetos promovidos por entidades locais…(Vetado)… de conjuntos habitacionais, obras e serviços correlatos;
VII - refinanciar as operações das sociedades de crédito imobiliário;
VIII - financiar ou refinanciar projetos relativos a…(Vetado)… instalação e desenvolvimento da indústria…(Vetado)… de materiais de construção e pesquisas tecnológicas, necessárias à melhoria das condições habitacionais do país…(Vetado)..
Parágrafo único. O Banco Nacional da Habitação operará exclusivamente como órgão orientador, disciplinador e de assistência financeira, sendo-lhe vedado operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitações, salvo para a venda dos terrenos referidos no artigo 26 ou para realização de bens recebidos em liquidação de garantias." (BRASIL. *Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964*. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interêsse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022).

[455] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 282.

> por sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo, operando na captação e na aplicação de recursos, especialmente mediante a colocação de letras imobiliárias e captação de depósitos de poupança.
> As operações de crédito típicas do SFH, assim como do SBPE, são o empréstimo ou o financiamento com garantia real, com reajuste monetário do saldo devedor e das parcelas de amortização e juros, seguro compreensivo (morte e invalidez permanente, danos físicos no imóvel[456].

A Lei nº 4.380/1964 foi publicada no dia 21 de agosto daquele ano. Em seguida, a Lei nº 4.591/1964, disciplinando a atividade de incorporação imobiliária, como será posteriormente analisado, foi publicada em 16 de dezembro. Não restam dúvidas de que a primeira teve uma implicação direta na segunda. Com a estruturação do mercado de crédito no Brasil, por meio da articulação do BNH, a atividade de incorporação pôde ser implementada, uma vez que o crédito era imprescindível para os dois principais integrantes dessa atividade: o incorporador, para executar a obra, e o adquirente, para viabilizar a compra da unidade imobiliária. Dessa forma, o acesso à terra urbana estaria vinculado a um complexo, embora incipiente, sistema de concessão de crédito imobiliário.

Desde a criação do BNH até os dias de hoje, como será observado no presente trabalho, os organismos financeiros estão presentes em todas as portas de entrada para a terra urbana, especialmente para fins de moradia. Sobre o tema, Raquel Rolnik pontua que:

> Dessa forma, desde a criação do BNH até os nossos dias, estabeleceu-se um ponto de convergência – e, como veremos, também de conflito – entre as três dimensões decorrentes da definição de um organismo financeiro como *locus* de formulação e implementação da política habitacional e da opção originária de fazer de cada brasileiro um proprietário. Em primeiro lugar, a política depende e incide sobre as estratégias monetárias e fiscais do país. Em segundo lugar, está ideológica e politicamente alicerçada na ideia de combate ao "*déficit habitacional*", ou seja, na ideia de que as necessidades habitacionais, correspondem a uma demanda reprimida de "casas próprias" a serem construídas. Em terceiro lugar, trata-se de um instrumento de fomento à atuação de um setor – a indústria da construção civil –, além de, evidentemente, ser um dos motores do próprio setor financeiro[457].

Os grupos empresariais que lideraram a produção de moradia, através do financiamento do BNH, se apropriaram da renda fundiária, estabelecendo o sistema de empréstimos e poupança como uma forma de lucrar com a produção imobiliária e relacionando-o diretamente com o estímulo da atividade de incorporação imobiliária, como será demonstrado.

---

[456] CHALHUB, Melhim Namem. *Da incorporação imobiliária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 266.

[457] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 282.

Em 1966, o BNH é convertido em empresa pública, facilitando sua circulação e as próprias negociações no mercado. O banco tem como principal fonte de ativos, para garantir os financiamentos, as aplicações de poupança e os depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). É importante destacar que o FGTS foi criado em 1966, pelo então Ministro do Planejamento, Roberto Campos, durante o governo Castelo Branco, com o objetivo de fornecer uma garantia ao trabalhador demitido sem justa causa. Os valores provenientes do FGTS foram utilizados nos financiamentos conduzidos pelo BNH. Até hoje, o Fundo, regulado pela Lei Federal nº 8.036/1990, é um dos grandes responsáveis pelos financiamentos das políticas habitacionais.

De acordo com Raquel Rolnik, a consequência de tornar o FGTS o principal fundo do BNH foi condicionar a escolha de prioridades nos programas habitacionais em garantir a remuneração dos recursos desse fundo. Segundo a autora: "Isso explica, em parte, por que apenas 30% do total de 4,5 milhões de financiamentos habitacionais concedidos através do BNH, entre 1970 e 1986, tenham se dirigido ao setor de menor renda"[458].

A migração dos financiamentos do BNH pautados na poupança, para aqueles com base no FGTS, é um divisor de águas na política habitacional da época, especialmente em razão de o primeiro ser voluntário e o segundo, compulsório de todos os trabalhadores formais.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) intensificou a atuação do BNH na produção de moradia popular, investindo nas grandes construções, já que um de seus principais objetivos era o fortalecimento da política nacional de habitação[459]. Com o foco na construção pesada, houve o fortalecimento das Companhias de Habitação (COHABs), que foram responsáveis pela construção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias das cidades brasileiras[460].

---

[458] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 284.

[459] Plano Nacional de Desenvolvimento é o nome dado a dois planos econômicos, de números I e II, referentes, respectivamente, aos períodos 1972-1974 e 1975-1979. (ABREU, Alzira Alves de. *Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)*. In: FGV-CPDOC. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 2009. Disponível em: <www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd>. Acesso em: 20 jan. 2022.)

[460] Houve uma expansão das COHABs por todo o país, com a criação do BNH. As companhias foram responsáveis pelas construções de grandes conjuntos habitacionais, especialmente nas periferias das cidades, seguindo a lógica de distanciamento das moradias populares dos centros de infraestrutura. Na primeira gestão do BNH, presidida por Sandra Cavalcanti, houve uma ampliação e fortalecimento dessas companhias. Segundo Rolnik: "Sob a batuta de Cavalcanti e seguindo o exemplo da COHAB Guanabara, já constituída desde 1962, foram criadas dezenove COHABs em todo o país, entre maio de 1964 e outubro de 1965, ou seja, em aproximadamente dezessete meses". (ROLNIK, op. cit., p. 283.)

Diversas foram as razões que causaram a derrocada do BNH, extinto pelo Decreto-Lei nº 2.291/1986, a partir do qual todas as suas funções foram transferidas para o Banco Central do Brasil (BACEN). Entre as razões para o fracasso do BNH, está a ausência de separação entre as operações de mercado e os programas habitacionais de interesse social, em que os subsídios são essenciais[461].

Com o fim do BNH e a crise econômica da década de 1980, houve uma queda considerável na atividade imobiliária e nos financiamentos em geral. O contexto começa a mudar com a implementação do Plano Real, em 1994, a consolidação das políticas de ajuste fiscal e uma reestruturação do sistema financeiro, especialmente com as privatizações e a abertura para bancos estrangeiros realizarem suas operações no país[462].

Apenas em 20 de novembro de 1997, com a edição da Lei nº 9.514, o sistema de financiamento imobiliário foi novamente estruturado. Essa lei estabeleceu as condições para o desenvolvimento do livre mercado de financiamento imobiliário, vinculou o mercado de títulos ao mercado imobiliário, introduziu as operações de securitização e o regime de alienação fiduciária. Comentando-a, Melhim Chalhub afirma que:

> Para suprir essa lacuna, a Lei nº 4.591/1964 visa a criação de novas fontes de recursos para o financiamento imobiliário e, para tal fim, estabeleceu condições para o desenvolvimento de um *mercado secundário de créditos imobiliários*. Nesse mercado seriam colocados títulos lastreados em créditos constituídos originalmente pelos construtores e incorporadores. Por esse meio, o mercado secundário pode vir a constituir fonte de recurso compatível com as características e com as necessidades do setor imobiliário[463].

Houve um verdadeiro esgotamento dos sistemas de financiamentos, após a extinção do BNH. Por isso, a principal razão para a edição da lei de 1997 foi a criação de novas fontes de recurso para estimular o mercado privado de produção imobiliária. Essas novas fontes foram capitaneadas pela formação de um mercado secundário de créditos imobiliários. Trata-se de uma nova forma de reproduzir o capital imobiliário. A renda fundiária se expande, já que um imóvel, além do valor inerente a sua própria existência, pode lastrear títulos emitidos no mercado secundário de ações.

---

[461] BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

[462] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 286.

[463] CHALHUB, Melhim Namem. *Da incorporação imobiliária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 267.

A Lei nº 9.514/97 é editada em um contexto neoliberal, afastando, portanto, a influência estatal nessa atividade de concessão de crédito no campo do mercado imobiliário. Seu artigo 1º define, como sua finalidade, "promover o financiamento imobiliário em geral, segundo condições compatíveis com as da formação dos fundos respectivos"[464]. Ainda, entre seus principais objetivos, estão: (i) disciplinar as condições gerais dos financiamentos imobiliários; (ii) disciplinar a alienação fiduciária em garantia, que será estudada na próxima seção; (iii) criar novos títulos de crédito; e (iv) disciplinar o processo de securitização como o mecanismo básico de funcionamento do mercado secundário de crédito imobiliário.

Diante do exposto, destaca-se que os dois principais sistemas de financiamento imobiliário existentes no Brasil são o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). A diferença básica entre eles é que o primeiro é regulamentado pelo governo federal, que estabelece condições para o financiamento imobiliário, como o valor máximo de avaliação do imóvel igual a R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e o custo efetivo máximo igual a 12% a.a. (doze por cento ao ano). De forma diversa, no SFI, essas condições não estão preestabelecidas, sendo permitida a livre negociação entre os adquirentes de imóveis e as entidades financeiras.

Os recursos do SFH e do SFI são captados, principalmente, em depósitos de poupança feitos pelas instituições financeiras, integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Nesses casos, o Conselho Monetário Nacional (CMN) estabelece os percentuais mínimos de recursos que serão obrigatoriamente aplicados por essas entidades nas operações de financiamento imobiliário. No caso do SFH, os recursos também são provenientes do FGTS. Em ambos os sistemas, as entidades financeiras podem direcionar outros recursos para financiamento imobiliário, como aqueles provenientes do mercado secundário de ações[465].

O SBPE promove o financiamento imobiliário em geral. Integram-no os bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário, as caixas econômicas, as sociedades de crédito imobiliário e as associações de poupança e empréstimo. Os valores destinados ao mercado imobiliário por ele são consideráveis. Em outubro de 2021, essa quantia ultrapassou a marca de 700 bilhões de reais. O BACEN divulga regularmente a série acumulada de todos esses

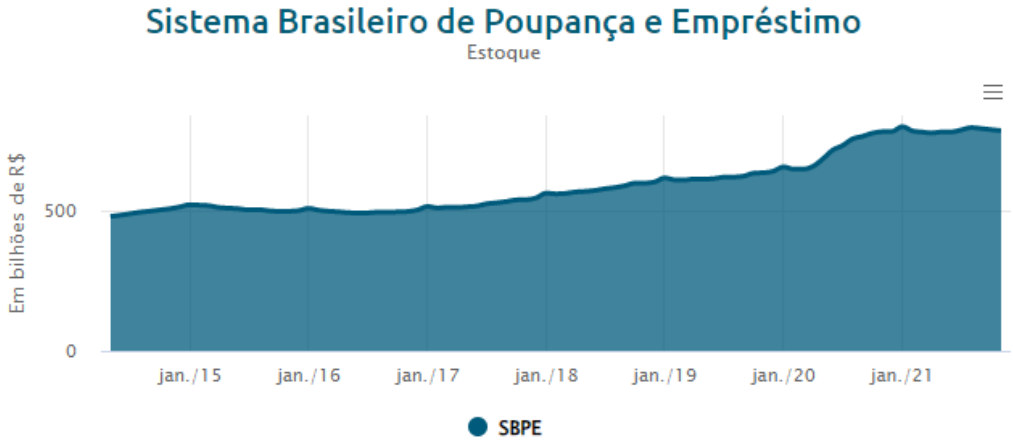
---

[464] BRASIL. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 17 fev. 2022.

[465] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Perguntas e respostas*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2022. Disponível em: <www.bcb.gov.br/acessoinformacao/perguntasfrequentes-respostas/faq_creditoimobiliario>. Acesso em: 15 jan. 2022.

investimentos. Especificamente sobre o SBPE, vejamos o crescimento dos números no período de 2015 a 2021:

Gráfico 1 - Fontes de recursos do financiamento imobiliário (SBPE)



Fonte: Banco Central do Brasil, 2021[466].

A edição da Lei do SFI, no ano de 1997, coincide com o momento de grande transformação do mercado de incorporações, a partir do ingresso dos financiamentos internacionais no setor. O final da década de 1990 foi o momento em que ocorreram as grandes fusões, aquisições e a entrada dos fundos de ações e das empresas de gestão de ativos no país. Sobre o tema, Raquel Rolnik faz uma análise interessante sobre as associações entre as tradicionais incorporadoras brasileiras com empresas estrangeiras. Vejamos:

> A Cyrela, por exemplo, empresa familiar fundada em São Paulo em 1962, associa-se em 1996 à IRSA, incorporadora argentina da qual participava George Soros, para criar a Brazil Realty. Parte da Gafisa, empresa também familiar que atuava no Rio de Janeiro desde 1954, é comprada pela GP Investments em 1997. Esse movimento realizado por fundos de investimento na direção de mercados emergentes na América Latina se intensificou depois da crise asiática de 1997-1998 e da retomada do crescimento econômico na região […] A GP Investments, por exemplo, fundada em 1993 por Jorge Lemann e seus sócios no Banco Garantia (banco de investimentos vendido em 1998 ao Credit Suisse), mobilizou investidores de todo o mundo para gerenciar o capital e/ou controlar cinquenta companhias latino-americanas, principalmente brasileiras, dos setores imobiliários e de varejo, e também de logística e telecomunicações[467].

[466] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Informações do mercado imobiliário*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/mercadoimobiliario>. Acesso em: 16 jan. 2022.

[467] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 290-291.

Após a estabilização da economia, alcançada com o Plano Real, a Lei do SFI e da alienação fiduciária passou a atender aos interesses desse capital internacional que avançava no mercado brasileiro de produção de unidades imobiliárias. Os fundos de investimentos internacionais, com a aquisição de diversas empresas, fizeram com que o setor financeiro tomasse a frente das incorporações residenciais no Brasil. Dessa forma, a estratégia da construção civil brasileira era definida pelos interesses dos agentes financeiros, seguindo a lógica de reprodução e requalificação do capital, especialmente com a estruturação das entidades securitizadoras.

A maior parte desse capital injetado nas incorporadoras foi destinado à formação de uma verdadeira reserva fundiária. Segundo Raquel Rolnik, utilizando dados de 2014, naquele ano, 22 empresas estavam listadas na BOVESPA, sendo que nove delas concentravam 37 bilhões de dólares em terras, representando uma média de 620 mil quilômetros quadrados de solo urbano, em diversas cidades do país[468].

Já que concentram uma extensão significativa de terra urbana, as incorporadoras têm um papel importante na forma de apropriação do ambiente urbano. Elas definem, a partir do sistema de financiamentos e garantias, o próprio modelo de aquisição das unidades imobiliárias, viabilizando, como será demonstrado, sua financeirização.

Para uma melhor compreensão dessa verdadeira financeirização da terra urbana, passemos à análise da atividade de incorporação imobiliária, da complexa estrutura dos financiamentos, em perspectiva *lato sensu*, e dos juros compensatórios. Posteriormente, com as bases do sistema financeiro brasileiro já expostas, analisar-se-á o processo de securitização.

3.2.1.2 A atividade de incorporação imobiliária e a íntima ligação entre financiamento e acesso à terra urbana

Diante da perspectiva apresentada na subseção anterior, é possível concluir que os mercados financeiros imobiliário, fundiário e de construção se apropriaram da política pública urbana no que tange ao planejamento das cidades e, especialmente, à regularização fundiária. Essa apropriação ocorre de várias formas, mas sobretudo por meio do sistema de financiamentos (concessão de créditos) e garantias, como forma ordinária de acesso à terra urbana.

---

[468] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 292.

A Lei nº 9.514/97, quando fundou o sistema financeiro imobiliário, ratificou essa lógica da apropriação da política urbana pelo mercado imobiliário, especialmente no que se referia ao sistema de financiamento e garantias, como será abordado nesta subseção.

Confirmando essa estreita relação entre financiamento e acesso à terra, no final da década de 1990, o governo brasileiro, por meio da Resolução nº 2.682, do Banco Central[469], e com base no artigo 9º da Lei nº 4.595/64, estabeleceu uma classificação das operações de crédito com base no nível de risco, dificultando o acesso ao crédito para a aquisição de imóveis, a partir da exigência de maior segurança para os empréstimos. Tal resolução não levou em conta o sistema de hipotecas em vigor, o que demonstra o desprestígio dessa garantia real no âmbito do mercado financeiro. Essa orientação do Banco Central restringiu o acesso ao crédito imobiliário a uma parcela significativa da população, como demonstra o artigo 2º, parágrafo único da Resolução, no que se refere às pessoas físicas contratantes desses empréstimos[470].

Ter em mente esta dicotomia – acesso a crédito e acesso à terra urbana – é essencial para compreender a hipótese da presente pesquisa e a possível solução para a problemática apresentada. Assim, passemos à análise do crédito, de sua importância para o mercado imobiliário e, especialmente, de seu preço.

Na Idade Média, a usura era vista como um ato imoral. Por conta de influência religiosa, a atividade era taxada como proibida. Entendia-se que a exploração da pessoa que precisava de dinheiro seria contrária aos dogmas da Igreja, e que dinheiro jamais poderia gerar dinheiro. Contudo, com a Revolução Industrial, aumentou-se a demanda por grande volume de capitais para o financiamento de empreendimentos de maior dimensão e para a sustentação da sociedade de consumo em franca formação, não sendo mais possível conter a demanda por crédito.

Dessa forma, a concessão de crédito faz parte da cultura econômica da sociedade, razão pela qual ele é uma categoria amplamente merecedora de tutela. Na doutrina de Carvalho de Mendonça, crédito "é a operação em que alguém efetua uma prestação presente, contra a

---

[469] A Resolução nº 2.682, do Banco Central do Brasil "dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa". (BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução nº 2.682, de 21 de dezembro de 1999*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 1999. Disponível em: <**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/44961/Res_2682_v2_L.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.)

[470] "Art. 2º. Parágrafo único. A classificação das operações de crédito de titularidade de pessoas físicas deve levar em conta, também, as situações de renda e de patrimônio bem como outras informações cadastrais do devedor." (Ibid.)

promessa de uma prestação futura"[471]. Com uma abordagem mais contemporânea acerca dessa transação e de seu valor, Paulo Cezar Pinheiro Carneiro afirma que ela:

> é a transferência de valores de uma pessoa – em sentido *lato* – a outra, mediante remuneração, nas condições pactuadas. A remuneração consiste, basicamente, no pagamento de juros que variam de acordo com diversas circunstâncias e elementos, dentre eles o risco de mercado, decorrente da desvalorização da quantia objeto do crédito, e o risco do crédito, que resulta da probabilidade de o credor não receber o que lhe cabe e foi pactuado[472].

Há, atualmente, um alto *spread* bancário[473], influenciado, ainda que em parte, pelo inadimplemento e insegurança quanto à vigência das cláusulas contratuais e condições de pagamento.

O Banco Mundial[474] sugere que uma economia moderna deve proporcionar um amplo acesso ao crédito, oferecer uma considerável gama de opções ao consumidor, promover proteção ao crédito e minimizar os riscos de inadimplência. Assim, considerando que a garantia é estruturada para funcionar em cenários de crise e inadimplemento, ela é extremamente relevante para o preço do crédito, especialmente aquele associado ao mercado imobiliário.

Em razão dessa associação entre concessão de crédito e estruturação de uma economia moderna, o Brasil teve que se adequar às exigências internacionais, estruturando o setor financeiro imobiliário e outorgando maior robustez a seu sistema de garantias. Para uma melhor compreensão da construção desse plano, passemos para um breve histórico de como isso se deu em solo brasileiro.

Na década de 1960, o Brasil deu início à estruturação do mercado de capitais e à consequente modernização do mercado financeiro, com a edição da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Essa lei trouxe as transformações necessárias para impulsionar a

---

[471] MENDONÇA, José X. Carvalho de. *Tratado de direito comercial brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1938. parte 2, v. 5. p. 50.

[472] CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. Tutela judicial do crédito. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson. (Org.) *O Direito e o tempo*: embates jurídicos e utopias contemporâneas – estudos em homenagem ao professor Ricardo Pereira Lira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 463.

[473] *Spread* bancário é a diferença entre os juros que o banco paga ao consumidor que investe alguma quantia na poupança ou em renda fixa e os juros que esse mesmo banco cobra em razão de algum empréstimo realizado em favor desse mesmo consumidor.

[474] BANCO MUNDIAL. Principios y líneas rectoras para sistemas eficientes de insolvencia y de derechos de los acreedores. [S.l.]: Banco Mundial, 2001. Disponível em: <**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**http://documents.worldbank.org/curated/en/123531468159317507/pdf/481650WP02001110Box338887B01PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 7 maio 2019.

industrialização do país, dispondo sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, além de ter criado o Conselho Monetário Nacional, entre outras providências.

No campo do mercado imobiliário, deve-se destacar a edição da Lei nº 4.380/64, com sua ampla tentativa de inserir o mercado imobiliário nessas modificações estruturais realizadas no mercado de capitais. A referida lei é ementada nos seguintes termos:

> Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências[475].

Ela criou, ainda, as cédulas hipotecárias e a letra hipotecária, ambos títulos com garantia real imobiliária. A previsão legal desses títulos consistiu numa tentativa de se formar, no Brasil, um mercado de hipotecas, dinamizando a circulação de créditos dessa natureza. Esse mercado seria uma fonte de recursos para o crescente mercado imobiliário brasileiro.

O mercado de hipotecas não chegou a se desenvolver no Brasil, como será abordado na próxima seção, basicamente devido: (i) à perda de liquidez dos créditos, em razão da morosidade dos procedimentos de cobrança judicial; (ii) aos contratos de financiamento que alimentariam o mercado de hipotecas e foram contaminados logo em seu nascimento, com a intervenção do Estado, o que reduziu significativamente o valor dos créditos.

Essa estruturação do mercado financeiro no Brasil coincide com o próprio período de urbanização, como já delimitado nos capítulos anteriores. A intensificação da urbanização em solo brasileiro tornou o cenário propício à consolidação da atividade de incorporação imobiliária[476]. Dessa forma, a construção de condomínios edilícios foi a solução encontrada, não apenas para a crise habitacional que assolava o país, mas também para impulsionar mais uma forma de reprodução do capital nas cidades. Sobre o tema, esclarece Orlando Gomes:

---

[475] BRASIL. *Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964*. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interêsse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

[476] É o que também destaca Arnaldo Rizzardo: "A crescente urbanização no Brasil, que iniciou a adquirir proporções a partir de 1960, deu impulso à propriedade horizontal, criando a pujante atividade empresarial da incorporação de imóveis. Concentrando-se as populações nas cidades, e, num primeiro momento, diante da falta de espaço para a construção de habitações condizentes com as necessidades de bem-estar e a comodidade; já numa etapa posterior, por imperativos de segurança e tranquilidade, as cidades adquiriram dimensões e crescimento para o alto, marcadas por edifícios com até centenas de metros de altura, de modo a adquirirem uma nova fisionomia, totalmente diferente das grandes urbes do passado" (RIZZARDO, Arnaldo. *Condomínio edilício e incorporação imobiliária*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 64-65.)

> A expansão, nos mais adiantados centros urbanos, do mercado imobiliário, encaminhou para as edificações em condomínio, a solução dos problemas da habitação e da concentração comercial, ensejando o exercício de uma atividade profissional através de relações contratuais tão frequentes e importantes que determinaram a tipificação do negócio jurídico denominado, na lei, de incorporação imobiliária[477].

Na mesma linha, Caio Mario[478], comentando a implementação da atividade de incorporação imobiliária no Brasil, indica que o processo de urbanização brasileiro se intensificou, entre os anos de 1940 e 1950, de forma desordenada, sobretudo em relação à construção de edificações coletivas e sua comercialização. A desorganização nesse processo deve-se, segundo o autor, à falta de determinação política para o planejamento urbano e à inexistência de uma disciplina legal à época, específica para a comercialização de imóveis na planta. Esse caos levou o legislador a criar o Banco Nacional de Habitação, reformular a legislação do inquilinato e atualizar a legislação reguladora do condomínio e de incorporações. Surge, nesse contexto, a disciplina das incorporações imobiliárias, com a edição da Lei nº 4.591/1964, sucessivamente aprimorada por outros dispositivos legais[479].

Também chamada Lei de Incorporações, ela inovou na ordem jurídica brasileira, ao trazer um sistema de proteção ao adquirente das unidades imobiliárias autônomas, adquiridas na planta. Arnaldo Rizzardo, comentando a temática, afirma que o cenário anterior à lei promulgada em 1964 revelava que a atividade do incorporador estava em descrédito, considerando o abandono de inúmeros empreendimentos, o que foi tolhido com a introdução de um regime de responsabilidade dos incorporadores e dos profissionais envolvidos nos negócios, fortalecendo-se as garantias do adquirente. Ademais, com a introdução do sistema de patrimônio de afetação, em 2004, por meio da Lei nº 10.931, fortaleceram-se as garantias legais ao adquirente, mitigando-se a vulnerabilidade a que antes estava exposto[480].

---

[477] GOMES, Orlando. *Contratos.* Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 445.

[478] PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil*. Revista e atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. 4. p. 542.

[479] A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, também estabelece formas de proteção do promitente comprador no caso de loteamentos.

[480] Quanto à posição de vulnerabilidade que ainda recai sobre o adquirente, Rizzardo defende que ele "ainda é presa fácil de emboscadas, já que é influenciável pela farta publicidade levada a efeito, levando-o a dar credibilidade a promessas de facilidades que, na prática, tornam inexequíveis os projetos. É difícil elaborar e implantar um mecanismo de proteção completa aos direitos patrimoniais, embora considerável parcela das prestações venha a formar um acerto, que fica à disposição de um órgão de representantes que faça os pagamentos das obrigações". (RIZZARDO, Arnaldo. *Condomínio edilício e incorporação imobiliária*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 237.)

O conceito de incorporação está disciplinado no artigo 28 da Lei nº 4.591/64[481]. Na doutrina, Melhim Chalub define incorporação como: "inclusão, união, introdução ou ligação de uma coisa no corpo de outra, a que ficará pertencendo, ou agremiação, congregação, agrupamento promovido entre pessoas para formação de um só corpo"[482].

Basicamente, a incorporação é a atividade em que uma das partes, o incorporador, aliena, durante a construção, a fração ideal de unidades imobiliárias futuras. É importante destacar que a alienação de um imóvel já construído não integra a atividade de incorporação. Necessariamente, para fins de incidência da Lei nº 4.591/64, a alienação deve ocorrer com o imóvel ainda em construção, razão pela qual trata-se de uma verdadeira venda de fração ideal do terreno, correspondente a uma unidade autônoma, bem como de parcela das futuras áreas comuns, formando um condomínio edilício. Até a edição do Código Civil de 2002, a Lei nº 4.591/64 também disciplinava tais condomínios.

Confirmando essa associação entre incorporação e condomínio edilício, Arnold Wald denomina incorporação edilícia, ou simplesmente incorporação, o contrato pelo qual uma parte (o incorporador) obriga-se a fazer construir um edifício composto de unidades autônomas, alienando-as a outras partes (os adquirentes), em regime de condomínio, com frações ideais do terreno[483]. A incorporação é composta por quatro elementos essenciais. O elemento objetivo representa a divisão do terreno em frações ideais vinculadas a unidades autônomas em edificação a ser construída. O subjetivo está relacionado com a presença do incorporador, pessoa física ou jurídica que realiza a incorporação, proprietário ou promitente comprador do terreno, nos termos do artigo 29 da Lei nº 4.591/64, que também elenca especificamente as atividades que devem ser desenvolvidas pelo incorporador[484].

---

[481] "Art. 28 - Para efeito desta Lei, considera-se incorporação imobiliária a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas". (BRASIL. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sôbre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm>. Acesso em: 19 fev. 2022.)

[482] CHALHUB, Melhim Manem. *Da incorporação imobiliária*. 3. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2012. p. 10.

[483] WALD, Arnold. *Obrigações e contratos*. 14. edição. São Paulo: RT, 2000. p. 431.

[484] "Art. 29 - Considera-se incorporador a pessoa física ou jurídica, comerciante ou não, que embora não efetuando a construção, compromisse ou efetive a venda de frações ideais de terreno objetivando a vinculação de tais frações a unidades autônomas, em edificações a serem construídas ou em construção sob regime condominial, ou que meramente aceite propostas para efetivação de tais transações, coordenando e levando a termo a incorporação e responsabilizando-se, conforme o caso, pela entrega, a certo prazo, preço e determinadas condições, das obras concluídas.
Parágrafo único. Presume-se a vinculação entre a alienação das frações do terreno e o negócio de construção, se, ao ser contratada a venda, ou promessa de venda ou de cessão das frações de terreno, já houver sido aprovado e estiver em vigor, ou pender de aprovação de autoridade administrativa, o respectivo projeto de construção,

Além dos elementos objetivo e subjetivo, a incorporação é caracterizada por um elemento formal: o registro do memorial de incorporação no cadastro imobiliário da circunscrição competente, traduzindo como será constituída a edificação, com todas as suas especificações. Por fim, o elemento negocial também integra esse rol, qualificando a atividade, em si, desenvolvida pelo incorporador.

No que diz respeito a essa atividade, o incorporador realiza a construção de uma edificação, ou mais, composta de unidades autônomas, para alienação antes da conclusão da obra. As condições essenciais (cumulativas) que definem a atividade principal da incorporação são: (i) que a construção seja composta por unidades autônomas, várias, mais do que uma; e (ii) que elas sejam destinadas à alienação, antes da conclusão da obra. Ressalte-se que, se alguém realizar construção e não a dividir em unidades autônomas, ou na hipótese de a alienação ocorrer apenas após o término da obra, o procedimento não poderá ser considerado incorporação: tratar-se-á de uma compra e venda simples de imóvel.

Para caracterizar a incorporação, é necessária a negociação sobre um bem imóvel previamente definido, mas que ainda não exista e constitua, com outras unidades, um condomínio especial por áreas comuns. Os futuros proprietários estarão vinculados entre si não apenas pelo interesse na conclusão da construção, mas também pela copropriedade nas coisas de uso comum.

A atividade de incorporação imobiliária, presente no Brasil desde a década de 1960 e fio condutor da intensificação do processo de urbanização, definiu a formatação pela qual as cidades brasileiras passaram. A vida em apartamentos, seguindo a dinâmica dos condomínios edilícios, foi a opção do mercado imobiliário, conduzido pela Lei nº 4.591/64, para expandir o processo de reprodução do capital nas cidades. Essa lógica empresarial e as razões para sua implementação podem ser compreendidas a partir de uma visualização simples dos principais atos e contratos presentes na atividade de incorporação. Após essa análise, a relação entre a produção de apartamentos e os financiamentos realizados junto às instituições financeiras, por si só, se complementará.

Assim, vejamos, a partir de agora, os principais atos e contratos presentes na atividade de incorporação. Inicialmente, o incorporador, principal ator desse processo, adquire o terreno que pretende fracionar para viabilizar a incorporação. É muito comum que, em vez da compra e venda, o incorporador e o proprietário do terreno se utilizem da denominada permuta local

---

respondendo o alienante como incorporador". (BRASIL. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sôbre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm>. Acesso em: 19 fev. 2022.)

(com ou sem torna), em que o incorporador, após o término da construção, troca uma ou algumas unidades, no lugar da propriedade do terreno. Essa forma de contratação é permitida pelo artigo 39 da Lei nº 4.591/64[485].

Após a compra do terreno, o incorporador tem que estruturar o projeto da incorporação, com todas as especificações da obra que será realizada. É importante destacar que o projeto faz parte do memorial de incorporação, cujo registro no cartório de imóveis compõe o elemento formal dessa atividade. O projeto e o memorial são partes indispensáveis da promessa de venda da unidade, que será celebrada com os consumidores interessados nos apartamentos que serão edificados[486].

---

[485] "Art. 39 - Nas incorporações em que a aquisição do terreno se der com pagamento total ou parcial em unidades a serem construídas, deverão ser discriminadas em todos os documentos de ajuste:
I - a parcela que, se houver, será paga em dinheiro;
II - a quota-parte da área das unidades a serem entregues em pagamento do terreno que corresponderá a cada uma das unidades, a qual deverá ser expressa em metros quadrados.
Parágrafo único. Deverá constar, também, de todos os documentos de ajuste, se o alienante do terreno ficou ou não sujeito a qualquer prestação ou encargo". (BRASIL. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sôbre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm>. Acesso em: 19 fev. 2022.)

[486] "Art. 32 - O incorporador somente poderá alienar ou onerar as frações ideais de terrenos e acessões que corresponderão às futuras unidades autônomas após o registro, no registro de imóveis competente, do memorial de incorporação composto pelos seguintes documentos: (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021)
a) título de propriedade de terreno, ou de promessa, irrevogável e irretratável, de compra e venda ou de cessão de direitos ou de permuta do qual conste cláusula de imissão na posse do imóvel, não haja estipulações impeditivas de sua alienação em frações ideais e inclua consentimento para demolição e construção, devidamente registrado;
b) certidões negativas de impostos federais, estaduais e municipais, de protesto de títulos de ações cíveis e criminais e de ônus reais relativante ao imóvel, aos alienantes do terreno e ao incorporador;
c) histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 anos, acompanhado de certidão dos respectivos registros;
d) projeto de construção devidamente aprovado pelas autoridades competentes;
e) cálculo das áreas das edificações, discriminando, além da global, a das partes comuns, e indicando, para cada tipo de unidade a respectiva metragern de área construída;
f) certidão negativa de débito para com a Previdência Social, quando o titular de direitos sôbre o terreno fôr responsável pela arrecadeção das respectivas contribuições;
g) memorial descritivo das especificações da obra projetada, segundo modêlo a que se refere o inciso IV, do art. 53, desta Lei;
h) avaliação do custo global da obra, atualizada à data do arquivamento, calculada de acôrdo com a norma do inciso III, do art. 53 com base nos custos unitários referidos no art. 54, discriminando-se, também, o custo de construção de cada unidade, devidamente autenticada pelo profissional responsável pela obra;
i) instrumento de divisão do terreno em frações ideais autônomas que contenham a sua discriminação e a descrição, a caracterização e a destinação das futuras unidades e partes comuns que a elas acederão; (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021)
j) minuta de convenção de condomínio que disciplinará o uso das futuras unidades e partes comuns do conjunto imobiliário; (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021)
l) declaração em que se defina a parcela do preço de que trata o inciso II, do art. 39;
m) certidão do instrumento público de mandato, referido no § 1º do artigo 31;
n) declaração expressa em que se fixe, se houver, o prazo de carência (art. 34);
o) atestado de idoneidade financeira, fornecido por estabelecimento de crédito que opere no País há mais de cinoo anos. (Revogado Pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021)
p) declaração, acompanhada de plantas elucidativas, sôbre o número de veículos que a garagem comporta e os locais destinados à guarda dos mesmos. (Alínea incluída pela Lei nº 4.864, de 29.11.1965)". (Ibid.)

Um dos principais negócios que integram a incorporação é o contrato de construção, que permite a entrada de um outro ator do mercado imobiliário nessa atividade: o construtor. De acordo com Hely Lopes Meirelles, contrato de construção:

> É todo ajuste para execução de obra certa e determinada, sob direção e responsabilidade do construtor, pessoa física ou jurídica legalmente habilitada a construir, que se incumbe dos trabalhos especificados no projeto mediante as condições avençadas com o proprietário ou comitente[487].

Via de regra, o incorporador, proprietário do terreno, não realiza a construção. Celebra contrato específico com outra pessoa jurídica, em condições de edificar, seguindo exatamente os termos do memorial de incorporação, devidamente apresentado no cartório de imóveis. A referida construção pode ocorrer de duas formas: (i) empreitada (artigos 610-626, CC/02, e artigos 55-57, Lei nº 4.591/64); ou (ii) administração (art. 48, Lei nº 4.591/64)[488]. A obrigação do construtor é de resultado, que só se exaure com a entrega da obra pronta, a contento de quem a encomendou, no caso, o incorporador.

A construção por administração é aquela em que o construtor se encarrega da execução de um projeto, mediante remuneração fixa ou percentual sobre o custo da obra, correndo por conta do proprietário todos os encargos econômicos do empreendimento[489]. O administrador atua como um preposto do proprietário e, quanto aos riscos dos aumentos de preço dos insumos e da mão de obra, eles são assumidos diretamente pelos adquirentes[490].

---

[487] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro.* 18. ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 358.

[488] "Art. 48 - A construção de imóveis, objeto de incorporação nos moldes previstos nesta Lei, poderá ser contratada sob o regime de empreitada ou de administração conforme adiante definidos e poderá estar incluída no contrato com o incorporador, ou ser contratada diretamente entre os adquirentes e o construtor.
§ 1º - O Projeto e o memorial descritivo das edificações farão parte integrante e complementar do contrato;
§ 2º - Do contrato deverá constar o prazo da entrega das obras e as condições e formas de sua eventual prorrogação". (BRASIL. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sôbre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm>. Acesso em: 19 fev. 2022.)

[489] MEIRELLES, op. cit., p. 359.

[490] "Art. 58 - Nas incorporações em que a construção for contratada pelo regime de administração, também chamado 'a preço de custo', será de responsabilidade dos proprietários ou adquirentes o pagamento do custo integral de obra, observadas as seguintes disposições:
I - todas as faturas, duplicatas, recibos e quaisquer documentos referentes às transações ou aquisições para construção, serão emitidos em nome do condomínio dos contratantes da construção;
II - todas as contribuições dos condôminos para qualquer fim relacionado com a construção serão depositadas em contas abertas em nome do condomínio dos contratantes em estabelecimentos bancários, as quais serão movimentadas pela forma que fôr fixada no contrato.

A forma de construção mais difundida e ordinariamente utilizada é a empreitada. O contrato de empreitada é o negócio pelo qual uma das partes – o empreiteiro – se obriga, sem subordinação e habitualidade, mediante remuneração, a entregar à outra – o dono da obra ou incorporador – um resultado, uma obra pronta[491].

O artigo 610 do Código Civil[492] identifica dois tipos de empreitada: (i) de mão de obra, em que os materiais são disponibilizados pelo dono da obra; e (ii) de mão de obra e material, em que o empreiteiro é o responsável pelos materiais. Essa divisão, como será exposto, é essencial para fins de responsabilidade civil.

A relação contratual estabelecida entre incorporador e empreiteiro é de natureza civil, seguindo as regras do direito obrigacional. Dessa forma, o construtor responderá pelo inadimplemento contratual, com base nos artigos 389 e 402 do Código Civil. É importante destacar que o empreiteiro tem uma obrigação de resultado: a obra deve ser realizada nos termos do projeto aprovado pelo poder público, previamente inscrito no cartório de imóveis.

Art. 59 - No regime de construção por administração, será obrigatório constar do respectivo contrato o montante do orçamento do custo da obra, elaborado com estrita observância dos critérios e normas referidos no inciso II, do art. 53 e a data em que se iniciará efetivamente a obra.
§ 1º - Nos contratos lavrados até o término das fundações, êste montante não poderá ser inferior ao da estimativa atualizada, a que se refere o § 3º, do art. 54.
§ 2º - Nos contratos celebrados após o término das fundações, êste montante não poderá ser inferior à última revisão efetivada na forma do artigo seguinte.
§ 3º - Às transferências e sub-rogações do contrato, em qualquer fase da obra, aplicar-se-á o disposto neste artigo". (BRASIL. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sôbre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm>. Acesso em: 19 fev. 2022.)

[491] "Art. 55 - Nas incorporações em que a construção seja feita pelo regime de empreitada, esta poderá ser a preço fixo, ou a preço reajustável por índices previamente determinados.
§ 1º - Na empreitada a preço fixo, o preço da construção será irreajustável, independentemente das variações que sofrer o custo efetivo das obras e qualquer que sejam suas causas.
§ 2º - Na empreitada a preço reajustável, o preço fixado no contrato será reajustado na forma e nas épocas nele expressamente previstas, em função da variação dos índices adotados, também previstos obrigatoriamente no contrato.
§ 3º - Nos contratos de construção por empreitada, a Comissão de Representantes fiscalizará o andamento da obra e a obediência ao Projeto e às especificações, exercendo as demais obrigações inerentes à sua função representativa dos contratantes e fiscalizadora da construção.
§ 4º - Nos contratos de construção fixados sob regime de empreitada, reajustável, a Comissão de Representantes fiscalizará, também, o cálculo do reajustamento.
§ 5º - No Contrato deverá ser mencionado o montante do orçamento atualizado da obra, calculado de acordo com as normas do inciso III, do art. 53, com base nos custos unitários referidos no art. 54, quando o preço estipulado for inferior ao mesmo.
§ 6º - Na forma de expressa referência, os contratos de empreitada entendem-se como sendo a preço fixo". (Ibid.)

[492] "Art. 610 - O empreiteiro de uma obra pode contribuir para ela só com seu trabalho ou com ele e os materiais.
§ 1º - A obrigação de fornecer os materiais não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes.
§ 2º - O contrato para elaboração de um projeto não implica a obrigação de executá-lo, ou de fiscalizar-lhe a execução". (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

Os artigos 615 e 616 do Código Civil autorizam o incorporador a rejeitar a obra imperfeita ou recebê-la com abatimento do preço. Se, no momento da entrega, o dono deixar de recebê-la sem justo motivo, incorrendo em mora, suportará os riscos (art. 611, CC). Por isso é tão importante o denominado ato de verificação, em que o dono da obra confirma que a está recebendo em perfeitas condições. Dessa forma, nenhuma reclamação poderá ser feita posteriormente, salvo nas hipóteses de vício redibitório, respeitando o prazo de constatação do art. 618 do diploma civil[493]. Se os defeitos da construção são visíveis, cessa a responsabilidade do construtor com o recebimento da obra, sem reclamação (art. 615, CC).

O dono da obra também tem responsabilidades perante o construtor. Na hipótese em que ele fornece o material, os riscos correm por sua conta, desde que o empreiteiro não tenha concorrido com culpa (art. 612, CC). Já na hipótese em que o próprio empreiteiro fornece a mão de obra e o material, a responsabilidade pela qualidade desse material é exclusiva do construtor. Cabe ressaltar que, por danos causados a terceiros, incorporador e empreiteiro respondem solidariamente.

Nessa complexa atividade de incorporação, um terceiro ator do mercado imobiliário é chamado a participar: o corretor de imóveis. Enquanto a obra está sendo realizada, o incorporador busca interessados na aquisição desses futuros imóveis, inclusive como forma de "financiar" os custos com a construção. Para tanto, as corretoras de imóveis são figuras importantes nessa dinâmica, uma vez que atuam no mercado buscando interessados em adquirir essas unidades.

Após essa breve análise da dinâmica da atividade de incorporação, chegamos ao negócio de maior importância para a presente pesquisa: a promessa de compra e venda celebrada entre incorporador e consumidor, interessado na aquisição do "imóvel na planta".

Sobre essa relação contratual, Melhim Chalhub afirma que o contrato de promessa de compra e venda de unidade como coisa futura é a modalidade mais utilizada nas hipóteses em que o incorporador assume o risco da construção. Por esse instrumento "o incorporador outorga um contrato de promessa de compra e venda no qual se convenciona sua obrigação de transmitir a propriedade da futura unidade, com a obrigação do adquirente, na contrapartida, de pagar-lhe

[493] "Art. 618 - Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.
Parágrafo único. Decairá do direito assegurado neste artigo o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro, nos cento e oitenta dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito". (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

o preço em parcelas"[494]. Trata-se um contrato sinalagmático, consensual, oneroso, formal e de execução diferida.

Com o objetivo de resguardar os interesses do promitente comprador, parte vulnerável nessa relação que se estabelece, é imprescindível a presença de um quadro-resumo, indicando os elementos essenciais do negócio, nos termos do artigo 35-A da Lei nº 4.591/64, inserido pela Lei nº 13.786/2018 (Lei do Distrato)[495].

No momento de celebração da promessa, são transferidos, em favor do comprador, os poderes de usar, fruir ou gozar, conservando nas mãos do vendedor o poder de dispor, já que o alienante transferirá esse poder ao adquirente apenas após o adimplemento de todas as parcelas com que se obrigou. Assim, aperfeiçoa-se a transferência da propriedade, com a celebração do contrato de compra e venda definitivo e seu registro no cartório de imóveis.

Na hipótese de inadimplemento do promitente comprador, é possível realizar a venda da unidade por leilão extrajudicial (artigo 63, Lei 4.591/64), em que o produto da venda será

---

[494] CHALHUB, Melhim Namem. *Da incorporação imobiliária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 183.

[495] "Art. 35-A. Os contratos de compra e venda, promessa de venda, cessão ou promessa de cessão de unidades autônomas integrantes de incorporação imobiliária serão iniciados por quadro-resumo, que deverá conter: (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)
I - o preço total a ser pago pelo imóvel; (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)
II - o valor da parcela do preço a ser tratada como entrada, a sua forma de pagamento, com destaque para o valor pago à vista, e os seus percentuais sobre o valor total do contrato; (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)
III - o valor referente à corretagem, suas condições de pagamento e a identificação precisa de seu beneficiário; (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)
IV - a forma de pagamento do preço, com indicação clara dos valores e vencimentos das parcelas; (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)
V - os índices de correção monetária aplicáveis ao contrato e, quando houver pluralidade de índices, o período de aplicação de cada um; (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)
VI - as consequências do desfazimento do contrato, seja por meio de distrato, seja por meio de resolução contratual motivada por inadimplemento de obrigação do adquirente ou do incorporador, com destaque negritado para as penalidades aplicáveis e para os prazos para devolução de valores ao adquirente; (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)
VII - as taxas de juros eventualmente aplicadas, se mensais ou anuais, se nominais ou efetivas, o seu período de incidência e o sistema de amortização; (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)
VIII - as informações acerca da possibilidade do exercício, por parte do adquirente do imóvel, do direito de arrependimento previsto no art. 49 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), em todos os contratos firmados em estandes de vendas e fora da sede do incorporador ou do estabelecimento comercial; (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)
IX - o prazo para quitação das obrigações pelo adquirente após a obtenção do auto de conclusão da obra pelo incorporador; (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)
X - as informações acerca dos ônus que recaiam sobre o imóvel, em especial quando o vinculem como garantia real do financiamento destinado à construção do investimento; (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)
XI - o número do registro do memorial de incorporação, a matrícula do imóvel e a identificação do cartório de registro de imóveis competente; (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)
XII - o termo final para obtenção do auto de conclusão da obra (habite-se) e os efeitos contratuais da intempestividade prevista no art. 43-A desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)". (BRASIL. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sôbre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm>. Acesso em: 19 fev. 2022.)

revertido para liquidação das parcelas em atraso e, havendo saldo, será colocado à disposição do devedor[496].

Em regra, as partes ajustam o pagamento da promessa de compra e venda com três momentos bem definidos: (i) sinal de pagamento, no momento da celebração do negócio; (ii) montante parcelado, significa o maior percentual do valor do contrato, dividido em prestações que devem ser pagas mensalmente; e (iii) parcela final, integralizando o valor total devido, com pagamento realizado no momento de entrega das chaves.

---

[496] "Art. 63 - É lícito estipular no contrato, sem prejuízo de outras sanções, que a falta de pagamento, por parte do adquirente ou contratante, de 3 prestações do preço da construção, quer estabelecidas inicialmente, quer alteradas ou criadas posteriormente, quando for o caso, depois de prévia notificação com o prazo de 10 dias para purgação da mora, implique a rescisão do contrato, conforme nele se fixar, ou que, na falta de pagamento, pelo débito respondem os direitos à respectiva fração ideal de terreno e à parte construída adicionada, na forma abaixo estabelecida, se outra forma não fixar o contrato.
§ 1º - Se o débito não for liquidado no prazo de 10 dias, após solicitação da Comissão de Representantes, esta ficará, desde logo, de pleno direito, autorizada a efetuar, no prazo que fixar, em público leilão anunciado pela forma que o contrato previr, a venda, promessa de venda ou de cessão, ou a cessão da quota de terreno e correspondente parte construída e direitos, bem como a sub-rogação do contrato de construção.
§ 2º - Se o maior lanço obtido fôr inferior ao desembôlso efetuado pelo inadimplente, para a quota do terreno e a construção, despesas acarretadas e as percentagens expressas no parágrafo seguinte será realizada nova praça no prazo estipulado no contrato. Nesta segunda praça, será aceito o maior lanço apurado, ainda que inferior àquele total, (VETADO).
§ 3º - No prazo de 24 horas após a realização do leilão final, o condomínio, por decisão unânime de Assembléia-Geral em condições de igualdade com terceiros, terá preferência na aquisição dos bens, caso em que serão adjudicados ao condomínio.
§ 4º - Do preço que fôr apurado no leilão, serão deduzidas as quantias em débito, tôdas as despesas ocorridas, inclusive honorário de advogado e anúncios, e mais 5% a título de comissão e 10% de multa compensatória, que reverterão em benefício do condomínio de todos os contratantes, com exceção do faltoso, ao qual será entregue o saldo, se houver.
§ 5º - Para os fins das medidas estipuladas neste artigo, a Comissão de Representantes ficará investida de mandato irrevogável, isento do impôsto do sêlo, na vigência do contrato geral de construção da obra, com podêres necessários para, em nome do condômino inadimplente, efetuar as citadas transações, podendo para êste fim fixar preços, ajustar condições, sub-rogar o arrematante nos direitos e obrigações decorrentes do contrato de construção e da quota de terreno e construção; outorgar as competentes escrituras e contratos, receber preços, dar quitações; imitir o arrematante na posse do imóvel; transmitir domínio, direito e ação; responder pela evicção; receber citação, propor e variar de ações; e também dos podêres *ad juditia*, a serem substabelecidos a advogado lealmente habilitado;
§ 6º - A morte, falência ou concordata do condomínio ou sua dissolução, se se tratar de sociedade, não revogará o mandato de que trata o parágrafo anterior, o qual poderá ser exercido pela Comissão de Representantes até a conclusão dos pagamentos devidos, ainda que a unidade pertença a menor de idade.
§ 7º - Os eventuais débitos fiscais ou para com a Previdência Social, não impedirão a alienação por leilão público. Neste caso, ao condômino sòmente será entregue o saldo, se houver, desde que prove estar quite com o Fisco e a Previdência Social, devendo a Comissão de Representantes, em caso contrário, consignar judicialmente a importância equivalente aos débitos existentes dando ciência do fato à entidade credora.
§ 8º - Independentemente das disposições dêste artigo e seus parágrafos, e como penalidades preliminares, poderá o contrato de construção estabelecer a incidência de multas e juros de mora em caso de atraso no depósito de contribuições sem prejuízo do disposto no parágrafo seguinte.
§ 9º - O contrato poderá dispor que o valor das prestações pagas com atraso, seja corrigível em função da variação do índice geral de preços mensalmente publicado pelo Conselho Nacional de Economia, que reflita as oscilações do poder aquisitivo da moeda nacional.
§ 10 - O membro da Comissão de Representantes que incorrer na falta prevista neste artigo estará sujeito à perda automática do mandato e deverá ser substituído segundo dispuser o contrato". (BRASIL. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sôbre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm>. Acesso em: 19 fev. 2022.)

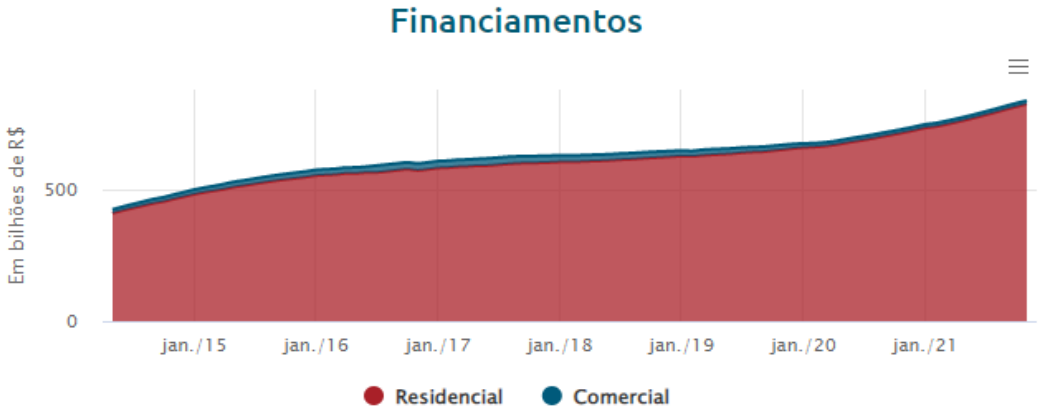
É justamente na entrega das chaves que se extingue o contrato de promessa de compra e venda, pois é o momento em que o incorporador cumpre com sua prestação (entrega a obra pronta). Com isso, é nesse momento que o promitente comprador também tem que cumprir com sua prestação, o pagamento integral do preço. Assim, seguem as partes para a assinatura do contrato definitivo de compra e venda com posterior registro.

No momento de entrega das chaves e pagamento da parcela final, é comum que um outro ator do mercado imobiliário seja chamado a participar desse conjunto de atos. O promitente comprador, muitas vezes, não tem condições de quitar essa parcela final. Nesse caso, entre as opções que a lei lhe outorga: (i) é possível resolver o negócio, buscando a restituição de percentual do valor pago em favor da incorporadora, nos termos disciplinados pela Lei nº 4.591/64, com alterações significativas nesse ponto pela Lei nº 13.786/2018 (Lei do Distrato Imobiliário); ou (ii) ceder seus direitos em favor de um terceiro, com anuência e participação do vendedor, para que este possa quitar o valor devido.

Afastando as opções indicadas, é comum que o adquirente celebre, junto a uma instituição financeira (ator do mercado imobiliário chamado a integrar a dinâmica da incorporação), contrato de mútuo feneratício, com objetivo de quitar o valor devido e a consequente celebração da compra e venda definitiva.

Os valores referentes às operações de crédito destinadas à construção, reforma, ampliação e aquisição de unidades habitacionais, realizadas nas condições regulamentadas pelo SFH e SFI, são relevantes. O gráfico a seguir, disponibilizado pelo BACEN, demonstra tais valores, que, em outubro de 2021, ultrapassaram 500 bilhões de reais, tanto nas operações envolvendo unidades residenciais, quanto comerciais.

Gráfico 2 - Operações de crédito destinadas à construção, reforma, ampliação e aquisição de unidades residenciais e comerciais



Fonte: Fonte: Banco Central do Brasil, 2021[497].

O contrato de mútuo feneratício está disciplinado no artigo 591 do Código Civil[498]. É o mútuo celebrado com fins econômicos, e tem como principal característica a presença dos juros compensatórios. É importante destacar que tal contrato também é comumente celebrado pelo incorporador, junto à instituição financeira, para contrair recursos com a finalidade de executar a obra. Dessa forma, os recursos para a realização do empreendimento decorrem dos pagamentos realizados pelos promitentes compradores e de outros contratos (mútuo, financiamento ou abertura de crédito) firmados com instituições financeiras. Aliás, sobre a diferença entre o contrato de mútuo, financiamento e abertura de crédito, Melhim Chalhub esclarece:

> No que toca o fornecimento de recursos para a aquisição de imóvel, em que o emprestador entrega os recursos ao tomador de uma só vez, nenhuma dúvida há de que o negócio se reveste da forma de contrato de mútuo, nos termos em que está regulado pelo Código Civil.
> Já que no que tange ao fornecimento de recursos para realização da incorporação, em que o emprestador entrega os recursos à medida em que se executa cada etapa da obra, não há uniformidade de interpretação: há quem diga que se trata de mútuos sucessivos, porque a liberação dos recursos relativos a cada etapa da obra corresponderia a um contrato de mútuo; há quem diga que se trata de "abertura de crédito", porque o emprestador coloca determinado valor à disposição do incorporador, para que este vá

[497] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Informações do mercado imobiliário*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/mercadoimobiliario>. Acesso em: 16 jan. 2022.

[498] "Art. 591 - Destinando-se o mútuo a fins econômicos, presumem-se devidos juros, os quais, sob pena de redução, não poderão exceder a taxa a que se refere o art. 406, permitida a capitalização anual". (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

> sacando à medida que executa cada etapa da obra; outros, ainda, dizem tratar-se de "financiamento", que, embora tenha alguma semelhança com a abertura de crédito, seria mais adequado à construção, por causa da destinação específica dos recursos colocados à disposição do incorporador[499].

De todas as possibilidades de contratação indicadas, a única que está disciplinada em lei é o mútuo, nos termos já expostos. Normalmente, quando o promitente comprador procura a instituição financeira, esse é o contrato celebrado, mas nada impede que outras dinâmicas sejam estabelecidas. Quando o tomador é o próprio incorporador, as três opções são aventadas no mercado da incorporação, dependendo, muitas vezes, do tamanho e complexidade da obra.

Para a presente pesquisa, o foco de análise é o contrato de mútuo celebrado entre comprador e instituição financeira. No entanto, buscando um esclarecimento mais detalhado sobre a temática, vejamos a lição de Melhim Chalhub, especificamente no que tange à definição de mútuo e a sua diferença em relação às demais espécies de contratação:

> o mútuo é o contrato real, de execução única, que se aperfeiçoa mediante entrega do dinheiro ao mutuário, havendo obrigações apenas para este último (que, basicamente, são as obrigações de repor no patrimônio do mutuante a quantia mutuada e pagar-lhe a remuneração correspondente), enquanto a abertura de crédito e o financiamento são contratos de execução continuada, que contemplam obrigações de fazer de parte a parte […] no caso de financiamento da incorporação, por exemplo, a obrigação é a de executar todas as etapas de obra[500].

A presente pesquisa não tem o objetivo de fechar qualquer tipo de entendimento acerca da natureza desses contratos, razão pela qual a denominação "financiamento" é utilizada de maneira *lato sensu*, podendo, portanto, englobar qualquer uma das três modalidades negociais. Ocorre que o contrato que tem maior impacto para este estudo – além de estar disciplinado no Código Civil – é o mútuo feneratício, sobretudo em razão da previsão expressa de incidência dos juros compensatórios. Essa modalidade contratual, utilizada pelas instituições financeiras nas contratações com promitentes compradores no âmbito de uma incorporação, é mais uma forma de reprodução do capital, utilizando como objeto a terra urbana.

Não restam dúvidas, portanto, de que o mercado fundiário ou de terras se utiliza da incorporação, forma contemporânea de produção de moradia, para multiplicar o capital que já está incutido nos imóveis, dos quais o próprio incorporador já é o proprietário. Para a presente pesquisa, o foco é a relação triangular constituída entre promitente comprador, incorporador e

---

[499] CHALHUB, Melhim Namem. *Da incorporação imobiliária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 227-228.

[500] Ibid., p. 229.

instituição financeira. Dessa forma, devem-se analisar quais são as possíveis formatações utilizadas pelo consumidor para ter acesso ao crédito necessário para quitar sua dívida junto ao incorporador, para assim, tornar-se titular do direito real de propriedade.

A primeira possibilidade que repercute na esfera patrimonial do promitente comprador ocorre quando o financiamento é adquirido pelo incorporador. De acordo com a execução de cada etapa da obra, a instituição financeira entrega ao incorporador o valor correspondente a essa etapa, em geral, por meio de depósito em conta corrente. Quando o valor da parcela é creditado, o incorporador se torna devedor dessa quantia, com juros e encargos. Ao final do contrato, a rigor com o término da obra, é possível saber qual a importância final devida.

Nesse caso, o incorporador transfere o valor da dívida para os adquirentes das unidades, na proporção de suas frações ideais. Para tanto, ele cede os créditos decorrentes da venda dessas unidades, em favor da entidade financeira. Dessa forma, no que for equivalente à sua unidade, o adquirente se tornará devedor da instituição financeira, sub-rogando-se nos direitos e obrigações do incorporador. É uma operação complexa e, por isso, não é a forma mais usual encontrada no mercado[501].

A segunda possibilidade é a contratação do financiamento de forma conjunta, com o incorporador e o promitente comprador. Nesse caso, o adquirente contrata financiamento junto à instituição financeira, em valor correspondente ao saldo para quitação da compra da futura unidade imobiliária. O incorporador contrata com o adquirente a compra e venda da unidade imobiliária futura, recebendo o preço sob a forma de crédito, em face da entidade financeira. Esse crédito será liberado parceladamente, na medida em que as etapas da obra forem sendo executadas. Por fim, o adquirente, já proprietário da unidade imobiliária futura, constitui, utilizando-a, garantia real em favor do banco, para assegurar o pagamento da dívida.

A terceira possibilidade, e mais usual, está configurada no simples fornecimento de recursos para a compra do imóvel na planta. O adquirente celebra, diretamente com a instituição financeira, um contrato de mútuo. Nesse caso, o mutuante (banco) entrega ao mutuário (adquirente), de uma só vez, o valor necessário para a complementação do preço da compra

[501] Sobre essa forma de financiamento, expõe Melhim Chalhub: "Para esse, divide-se o valor total do financiamento pelo número de unidades da edificação, em proporção às suas frações ideais ou aos seus coeficientes de construção, e no próprio contrato de financiamento da construção quantifica-se o valor do financiamento atribuído a cada unidade que será assumida pelo futuro adquirente; em consequência, na medida da contratação das vendas, os adquirentes se sub-rogam nos direitos e nas obrigações do contrato de financiamento da construção, na proporção atribuída à sua unidade; assim fixado o limite de responsabilidade de cada adquirente, a dívida do incorporador será amortizada perante a entidade financeira, mediante sub-rogação pela qual os adquirentes substituem o incorporador no contrato de financiamento, no limite do valor correspondente às suas respectivas unidades imobiliárias". (CHALHUB, Melhim Namem. *Da incorporação imobiliária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 230-231.)

(normalmente para integralizar a terceira etapa da compra, no momento de entrega das chaves, nos termos do procedimento já descrito). Em regra, a celebração desse contrato de mútuo ocorre de forma concomitante com a celebração da própria compra e venda definitiva, junto ao incorporador. Ato contínuo, para garantir o pagamento do mútuo em favor da instituição financeira, o adquirente, agora proprietário do imóvel, constitui garantia real, outorgando o próprio bem adquirido como objeto da garantia.

Todas essas possíveis operações de crédito destinadas à aquisição de imóveis são guiadas, de modo geral, pelo Código Civil, especialmente nos artigos 586 e seguintes, e, de forma específica, pelas leis que integral o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). As principais leis que compõem esse sistema são: Lei nº 4.380/1964; Lei nº 8.004/1990; Lei nº 8.100/1990; Lei nº 8.177/1991; Lei nº 8.692/1993; Lei nº 9.514/1997; Lei nº 10.931/2004 e o Decreto-Lei nº 70/1966.

A partir das diversas formatações indicadas, percebe-se que o acesso à terra urbana, contemporaneamente ilustrado pela aquisição de uma unidade imobiliária residencial, decorre, geralmente, da atividade de incorporação imobiliária, vinculada à concessão de crédito junto às instituições financeiras. As incorporadoras são as proprietárias da terra urbana e a reprodução do capital se dá pelo recorte do solo em frações ideais de unidades imobiliárias futuras, cuja aquisição depende da presença de um outro ator para conceder o crédito necessário para viabilizar transação.

A presente seção não tem o objetivo de analisar as diversas possibilidades constantes na atividade de incorporação, como os efeitos do inadimplemento do incorporador ou do adquirente, regulado na Lei nº 4.591/64, com alterações significativas realizadas pela Lei nº 13.786/2018 (Lei do Distrato). Em vez disso, o objeto de análise é a verificação de que há uma financeirização da terra urbana, uma vez que o acesso a essa terra, ordinariamente, depende da presença de um agente financeiro vinculado a outros atores que compõem o denominado “mercado imobiliário”.

Antes de iniciar a análise da legislação específica sobre o sistema financeiro de habitação e imobiliário no Brasil, é preciso debruçar-se sob a principal forma de lucro das instituições que financiam a aquisição de imóveis: os juros compensatórios.

Juros compensatórios ou remuneratórios são aqueles que visam compensar o tempo em que o credor ficou sem o bem objeto do empréstimo, no caso, o dinheiro. São juros que têm o objetivo de remunerar o credor pela simples concessão do crédito; assim, essencialmente, trata-se do valor do crédito. Tais juros integram o valor da obrigação principal. Com isso, nos

contratos de empréstimo, o mutuário, além de devolver o valor principal objeto do empréstimo, tem que fazê-lo com os juros remuneratórios.

Nos contratos de mútuo com fins econômicos, se esses juros não forem convencionados, como exposto, serão presumidos. Trata-se de uma verdadeira forma de remuneração do capital. Para uma melhor compreensão do tema, vejamos o que afirma Fran Martins:

> Nos contratos de mútuo, em geral, não é obrigatória a estipulação de juros. A lei deixa às partes o direito de convencionar a respeito, presumindo-se devidos se o contrato for silente a respeito (Código Civil, art. 591). Contudo, a lei estabelece limite para a cobrança dos juros, a fim de evitar excessos capazes de prejudicar o desenvolvimento do contrato.
> O mútuo destinado a fins econômicos, fazendo-se quase exclusivamente tendo por objeto o dinheiro, requer uma remuneração do capital emprestado, dada a onerosidade do contrato. Assim, sendo de fins econômicos, o mútuo ou empréstimo exige uma remuneração do capital, cabendo às partes contratantes – mutuante ou credor e mutuário ou devedor – fixar a base e a forma de pagamento dos juros. Para tanto, o art. 591 do Código Civil determina que não poderão exceder a taxa a que se refere o art. 406, permitida a capitalização anual[502].

Os juros compensatórios não se confundem como os denominados juros moratórios, que são aqueles que decorrem do inadimplemento do devedor. O Código Civil disciplinou, efetivamente, os juros moratórios – razão pela qual, para uma compreensão adequada dos juros compensatórios, especialmente com relação a seu limite, tema relevante para a presente pesquisa, faz-se necessária uma análise acerca da taxa dos juros moratórios legais, disciplinados no artigo 406 do Código Civil. O próprio artigo 591, quando disciplina o mútuo com fins econômicos e os juros compensatórios, faz referência aos juros moratórios legais constantes no artigo 406. Vejamos os dispositivos legais:

> Art. 591 - Destinando-se o mútuo a fins econômicos, presumem-se devidos juros, os quais, sob pena de redução, não poderão exceder a taxa a que se refere o art. 406, permitida a capitalização anual[503].
>
> Art. 406 - Quando os juros moratórios não forem convencionados, ou o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, serão fixados segundo a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional[504].

---

[502]MARTINS, Fran. *Contratos e obrigações comerciais.* 17 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 255.

[503] BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

[504] Ibid.

O referido artigo 591 afirma que o limite dos juros compensatórios é a taxa constante no artigo 406. Esse dispositivo não disciplina uma taxa específica, como fazia o Código Civil de 1916[505]; pelo contrário, faz uma remição à legislação específica, afirmando que a taxa dos juros moratórios legais é a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional. Consultando a legislação específica, conclui-se que essa taxa é a SELIC (Sistema Especial de Liquidação e custódia), nos termos do artigo 13 da Lei nº 9.065/1995[506]; do artigo 39, § 4º da Lei nº 9.250/1995[507]; dos artigos 5º e 61 da Lei nº 9.430/1996[508] e do artigo 30 da Lei nº 10.522/2002[509].

---

[505] "Art. 1.062 - A taxa dos juros moratórios, quando não convencionada (art. 1.262), será de seis por cento ao ano.
Art. 1.063 - Serão também de seis por cento ao ano os juros devidos por força de lei, ou quando as partes os convencionarem sem taxa estipulada". (BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 11 fev. 2022.)

[506] "Art. 13 - A partir de 1º de abril de 1995, os juros de que tratam a alínea 'c' do parágrafo único do art. 14 da Lei nº 8.847, de 28 de janeiro de 1994, com a redação dada pelo art. 6º da Lei nº 8.850, de 28 de janeiro de 1994, e pelo art. 90 da Lei nº 8.981, de 1995, o art. 84, inciso I, e o art. 91, parágrafo único, alínea 'a.2', da Lei nº 8.981, de 1995, serão equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente". (BRASIL. *Lei nº 9.065, de 20 de junho de 1995*. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, que altera a legislação tributária federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9065.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.)

[507] "Art. 39, § 4º - A partir de 1º de janeiro de 1996, a compensação ou restituição será acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir da data do pagamento indevido ou a maior até o mês anterior ao da compensação ou restituição e de 1% relativamente ao mês em que estiver sendo efetuada. (Vide Lei nº 9.532, de 1997)". (BRASIL. *Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995*. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9250.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.)

[508] "Art. 5º - O imposto de renda devido, apurado na forma do art. 1º, será pago em quota única, até o último dia útil do mês subseqüente ao do encerramento do período de apuração. […]
§ 3º - As quotas do imposto serão acrescidas de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC, para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do primeiro dia do segundo mês subseqüente ao do encerramento do período de apuração até o último dia do mês anterior ao do pagamento e de um por cento no mês do pagamento.
[…]
Art. 61. Os débitos para com a União, decorrentes de tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal, cujos fatos geradores ocorrerem a partir de 1º de janeiro de 1997, não pagos nos prazos previstos na legislação específica, serão acrescidos de multa de mora, calculada à taxa de trinta e três centésimos por cento, por dia de atraso. (Vide Decreto nº 7.212, de 2010) […]
§ 3º Sobre os débitos a que se refere este artigo incidirão juros de mora calculados à taxa a que se refere o § 3º do art. 5º, a partir do primeiro dia do mês subseqüente ao vencimento do prazo até o mês anterior ao do pagamento e de um por cento no mês de pagamento. (Vide Lei nº 9.716, de 1998)". (BRASIL. *Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9430.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.)

[509] "Art 30 - Em relação aos débitos referidos no art. 29, bem como aos inscritos em Dívida Ativa da União, passam a incidir, a partir de 1º de janeiro de 1997, juros de mora equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, até o último dia do

É possível apontar diversas críticas à aplicação da SELIC como a taxa de juros moratórios legais. Entre elas, o fato de ser uma taxa variável, causando insegurança às partes, uma vez que, no momento da celebração do contrato de mútuo e, posteriormente, durante a execução, é possível encontrar percentuais diferentes da mesma taxa. A taxa SELIC é instituída de forma unilateral pelo Banco Central do Brasil e tem uma carga política muito grande, uma vez que é a taxa utilizada para controle de inflação e deflação[510].

Diante dessas críticas, parcela considerável da doutrina[511], no que tange à taxa dos juros moratórios legais, sugere a incidência do artigo 161, § 1º do Código Tributário Nacional, com a taxa de 1% ao mês[512]. O Superior Tribunal de Justiça[513] e o Supremo Tribunal Federal[514] já enfrentaram a questão em diversas oportunidades e, seguindo os termos da legislação específica sobre o tema, conduziram entendimento no sentido de considerar a SELIC como a taxa de juros moratórios legais.

---

mês anterior ao do pagamento, e de 1% (um por cento) no mês de pagamento". (BRASIL. *Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002*. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.)

[510] No momento de elaboração do presente trabalho a taxa SELIC era de 11,75%. (BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Taxa SELIC*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>. Acesso em: 15 jan. 2022.

[511] De acordo com Fran Martins: "A lei civil remete à legislação tributária para a fixação dos juros moratórios no patamar de 1% ao mês. Para fins de integração do texto, aplica-se o art. 161, § 1º, do CTN […]". Verificar ainda o Enunciado 20, da 1ª Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal: "a taxa de juros moratórios a que se refere o art. 406 é a do art. 161, § 1º, do Código Tributário Nacional, ou seja, um por cento ao mês". (MARTINS, Fran. *Contratos e obrigações comerciais.* 17 ed. revista e atualizada Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 257.)

[512] Art. 161 - § 1º - Se a lei não dispuser de modo diverso, os juros de mora são calculados à taxa de um por cento ao mês. (BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.)

[513] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 727.842-SP*. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros. Jul. 03 de dezembro de 2007. Ementa: Agravo regimental. Juros de mora. Novo Código Civil. Relação jurídica entre particulares. Inaplicabilidade da SELIC. Pretensão de pós-questionar. Inviabilidade.
1. Até a data da entrada em vigor do novo Código Civil, os juros moratórios são regulados pelo artigo 1.062 do Código Beviláqua. Depois daquela data, aplica-se a taxa prevista no artigo 406 do atual Código Civil, na razão de 1 % ao mês. 2. A taxa SELIC tem aplicação específica a casos previstos em Lei, tais como restituição ou compensação de tributos federais. Não é a ela que se refere o Art. 406 do novo Código Civil, mas ao percentual previsto no Art. 161, 1º, do CTN. 3. Em recurso especial não se acolhe a pretensão de pós-questionar dispositivos constitucionais. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8800942/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-727842-sp-2005-0030245-9/inteiro-teor-13883760>. Acesso em: 20 fev. 2022.

[514] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5.867, ADC 58, ADC 59*. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 18 de dezembro de 2020. Publicação em 06 de abril de 2021. ADPF 131. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 26 de junho de 2020. Publicação em 20 de outubro de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5335099>. Acesso em: 20 fev. 2022.

É importante destacar que a incidência da taxa SELIC está relacionada com os juros moratórios legais, ou seja, apenas nas hipóteses em que as partes não convencionaram a incidência de tais juros ou o fizeram sem uma taxa específica. Com relação aos juros moratórios convencionais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça caminha em sentido contrário, permitindo que as partes do contrato de mútuo, especificamente nos contratos bancários, realizem a fixação de tais juros no limite de 1% ao mês[515].

Diante do exposto, levando em conta o posicionamento da doutrina dominante, bem como dos tribunais superiores, é possível concluir que o limite dos juros moratórios legais é regido pela SELIC, enquanto o limite dos juros moratórios convencionais é de 1% ao mês.

Após a análise dos juros moratórios, deve-se retomar o objeto central desta parte da pesquisa, os juros compensatórios. Analisando os artigos 591 e 406, do Código Civil, uma leitura objetiva pode levar à conclusão de que os juros compensatórios estariam limitados à SELIC ou à taxa de 1% ao mês. É importante destacar, mais uma vez, que os juros compensatórios estão inseridos de forma presumida nos contratos de mútuo com fins econômicos. O caráter especulativo dessas operações empresariais faz com que o mutuante – a rigor, as instituições financeiras – sempre tenha o objetivo de cobrar tais juros. O questionamento que se pretende responder está relacionado com o limite que as partes podem fixar em contratos dessa natureza. As instituições financeiras estariam limitadas à taxa SELIC ou à taxa de 1% ao mês, no que tange especificamente aos juros compensatórios?

Para responder-lhe, faz-se necessária a análise da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que estrutura o Sistema Financeiro Nacional no Brasil, dispondo sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. De acordo com essa lei, os entes que integram o sistema financeiro nacional não se submetem à taxa de juros imposta pela lei geral, no caso, o Código Civil (artigos 406 e 591)[516].

---

[515] Súmula 379, STJ - Nos contratos bancários não regidos por legislação específica, os juros moratórios poderão ser convencionados até o limite de 1% ao mês. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 379*. Brasília, DF, 2009.)

[516] "Art. 34, § 4º - Excetuam-se da vedação de que trata o *caput* deste artigo, respeitados os limites e as condições estabelecidos em regulamentação: (Incluído pela Lei nº 13.506, de 2017)
I - as operações realizadas em condições compatíveis com as de mercado, inclusive quanto a limites, taxas de juros, carência, prazos, garantias requeridas e critérios para classificação de risco para fins de constituição de provisão para perdas prováveis e baixa como prejuízo, sem benefícios adicionais ou diferenciados comparativamente às operações deferidas aos demais clientes de mesmo perfil das respectivas instituições". (BRASIL. *Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

O Superior Tribunal de Justiça, em seus julgamentos[517] e orientações já sumuladas[518], e o Supremo Tribunal Federal[519] confirmam a orientação legal, determinando que as instituições financeiras não se sujeitem à limitação dos juros compensatórios, sendo, portanto, inaplicáveis a essas entidades as disposições dos artigos 406 e 591, do Código Civil, uma vez que devem se submeter à legislação específica: Lei nº 4.595/1964.

Diante do exposto, é possível concluir que não há limite na cobrança de juros compensatórios pelos entes que integram o sistema financeiro nacional, no âmbito do contrato de mútuo feneratício. Essa orientação faz com que os juros dos empréstimos realizados para a aquisição de imóveis urbanos cheguem a patamares significativos. Os financiamentos realizados, tanto pelos promitentes compradores, quanto pelas próprias incorporadoras, fazem com que o custo da terra urbana chegue a patamares nunca vistos.

Tema que também gera discussões no campo doutrinário e jurisprudencial está relacionado com a hipótese em que a taxa dos juros compensatórios, mesmo sem limitação legal, não esteja disciplinada de modo específico no contrato de mútuo. Em razão de quantidade considerável de demandas desse tipo, o STJ editou súmula no seguinte sentido:

> Súmula 530, STJ - Nos contratos bancários, na impossibilidade de comprovar a taxa de juros efetivamente contratada – por ausência de pactuação ou pela falta de juntada do instrumento aos autos –, aplica-se a *taxa média de mercado*, divulgada pelo Bacen, praticada nas operações da mesma espécie, salvo se a taxa cobrada for mais vantajosa para o devedor[520].

---

[517] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo em Recurso Especial nº 1.797.764-DF - 2020/0315581-7*. Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, DJe 30 de setembro de 2021. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1172728332/agravo-em-recurso-especial-aresp-1797764-df-2020-0315581-7>. Acesso em: 25 fev. 2022.

[518] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 382*. A estipulação de juros remuneratórios superiores a 12% ao ano, por si só, não indica abusividade. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 422*. O art. 6º, e, da Lei n. 4.380/1964 não estabelece limitação aos juros remuneratórios nos contratos vinculados ao SFH. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 283*. As empresas administradoras de cartão de crédito são instituições financeiras e, por isso, os juros remuneratórios por elas cobrados não sofrem as limitações da Lei de Usura. Brasília, DF, 2004.

[519] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 596*. As disposições do decreto 22626/1933 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o sistema financeiro nacional. Brasília, DF, 1976.

[520] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 530*. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2017_44_capSumulas530-536.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

A posição do tribunal superior, para as hipóteses em que a taxa de juros não for especificada em contrato, é aplicar a taxa média praticada pelo mercado, com base em orientação do Banco Central. Para uma compreensão racional e objetiva dos patamares alcançados, diante da impossibilidade de verificação, mesmo que por amostragem, dos contratos de mútuo celebrados com entidades financeiras no campo do mercado imobiliário, a taxa média poderá estabelecer um norte acerca do tema.

De acordo com o Banco Central, utilizando como parâmetro o ano de 2021, as taxas de juros de mercado para financiamentos imobiliários praticados pela Caixa Econômica Federal são de 9,78% a.a. Em bancos privados, como no caso do Banco de Ribeirão Preto, essa taxa pode chegar a 26,83% a.a. Observe-se a tabela a seguir:

Tabela 3 - Financiamento imobiliário com taxas de mercado

		Taxas de juros	
Posição	Instituição	% a.m.	% a.a.
1	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	0,78	9,78
2	CH PIRATINI - CHP	1,11	14,13
3	APE POUPEX	1,11	14,16
4	BCO RIBEIRAO PRETO S.A.	2,00	26,83

Legenda: Classificados por ordem crescente de taxa. Período: dezembro de 2021. Modalidade: pessoa física. Tipo de encargo: pré-fixado.
Fonte: Banco Central do Brasil, 2021[521].

É importante destacar que a tabela disponibilizada pelo BACEN traz o patamar médio praticado. Destaca-se a possibilidade de as entidades financeiras utilizarem taxas maiores, como realizado pelo Banco de Ribeirão Preto.

Sobre o tema, deve-se ressaltar, ainda, o estudo realizado pelo próprio Banco Central, acerca do planejamento financeiro para o mercado imobiliário, tendo em vista o potencial econômico dos adquirentes de unidades imobiliárias e a taxa de juros praticada pelas instituições financeiras, no âmbito dos empréstimos realizados no setor. Inicialmente, destaca-se que o Brasil tem um dos maiores percentuais de juros do mundo, destoando das médias europeia (3% a.a) e estadunidense (5% a.a).

[521] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Pessoa Física*: financiamento imobiliário com taxas de mercado. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2022. Disponível em: <www.bcb.gov.br/estatisticas/reporttxjurosmensal/?parametros=tipopessoa:1;modalidade:903;encargo:101>. Acesso em: 22 fev. 2022.

É possível concluir que os juros compensatórios praticados no âmbito do mercado imobiliário são elevados. Mesmo no SFH, em que há uma limitação e intervenção por parte do governo federal, os juros estão acima dos praticados em outros países.

Outro tema de grande importância para a presente pesquisa, no que tange aos juros compensatórios, é a capitalização. Inicialmente, o Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933 (Lei da Usura), em seu artigo 4º, proibia a prática do anatocismo (cobrança de juros sobre juros)[522]. Ocorre que o artigo 591, parte final, do Código Civil, revogou o dispositivo da Lei da Usura, permitindo a capitalização anual dos juros remuneratórios, aumentando de forma significativa o valor que o devedor tem que pagar, sobretudo, nas hipóteses em que o período do contrato é longo.

Se o mutante integra o Sistema Financeiro Nacional, tem regra especial contida no artigo 5º da Medida Provisória nº 2170-36, de 23 de agosto de 2001, que permite a capitalização por período inferior a um ano. É importante destacar que essa MP é anterior à Emenda Constitucional 32/2001, tendo, portanto, caráter definitivo[523]. A constitucionalidade do artigo 5º já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal, no julgamento da ADIN 2316-1 e do Recurso Extraordinário nº 592.377, com repercussão geral. A questão também está pacificada no Superior Tribunal de Justiça, no enunciado da Súmula 539[524], que admite a capitalização com periodicidade inferior a um ano, desde que expressamente pactuada no contrato.

---

[522] "Art. 4º - É proibido contar juros dos juros: esta proibição não compreende a acumulação de juros vencidos aos saldos líquidos em conta corrente de ano a ano". (BRASIL. *Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933*. Dispõe sobre os juros nos contratos e dá outras providências. Rio de Janeiro: Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, 1933. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d22626.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[523] "Art. 5º - Nas operações realizadas pelas instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, é admissível a capitalização de juros com periodicidade inferior a um ano". (BRASIL. *Medida Provisória nº 2170-36, de 23 de agosto de 2001*. Dispõe sobre a administração dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, consolida e atualiza a legislação pertinente ao assunto e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2170-36.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[524] Súmula 539, STJ - É permitida a capitalização de juros com periodicidade inferior à anual em contratos celebrados com instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional a partir de 31/3/2000 (MP n. 1.963-17/2000, reeditada como MP n. 2.170-36/2001), desde que expressamente pactuada. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 539*. Brasília, DF, 2015.)

É preciso salientar que essa periodicidade de capitalização também é permitida no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), expressamente disciplinado no artigo 15-A, da Lei nº 4.380/1964, inserido pela Lei nº 11.977/2009[525] e reconhecido pelo STJ[526].

A reflexão proposta, a partir da análise dessa temática, é a de que o acesso à terra urbana, necessariamente, passa pela concessão de crédito, com incidência de um custo significativo, uma vez que os juros compensatórios são de valor elevado e podem ser capitalizados. Essa conclusão tem maior impacto no campo do SFI, em que seus atores agem com maior liberdade, sem os limites impostos pelo governo federal, como ocorre no SFH. Após a verificação das bases do sistema financeiro que pauta a aquisição de imóveis urbanos, passemos a uma breve análise do processo de securitização, como uma forma de ampliar o capital fundiário, extraindo mais riqueza da terra urbana.

3.2.1.3 O processo de securitização

A securitização é o processo pelo qual se implementa uma série de atos e negócios jurídicos, compreendendo a cessão de direito creditórios, a emissão de títulos lastreada nos créditos adquiridos mediante cessão e a colocação desses títulos no mercado secundário de ações. A companhia securitizadora, que realiza a emissão desses títulos, outorga lastro em seu próprio ativo patrimonial que é destinado, com exclusividade, ao resgate dos títulos a que estiverem vinculados[527]. O objetivo central desse processo é transformar os ativos imobiliários em títulos negociáveis no mercado de capitais, instituindo mais uma forma de reprodução do capital envolvendo a terra urbana.

---

[525] "Art. 75 - A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 (Lei que cria o Banco Nacional de Habitação – BNH), passa a vigorar com as seguintes alterações:
Art. 15-A. É permitida a pactuação de capitalização de juros com periodicidade mensal nas operações realizadas pelas entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação – SFH'". (BRASIL. *Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964*. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interêsse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.)

[526] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.095.852-PR*. Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, julgado em 14 mar. 2012. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21428658/recurso-especial-resp-1095852-pr-2008-0211803-7-stj/inteiro-teor-21428659>. Acesso em: 2 mar. 2022.

[527] CHALHUB, Melhim Namem. *Alienação fiduciária*: negócio fiduciário. 5. ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 389.

No mercado imobiliário, a securitização foi regulamentada pela Lei nº 9.514/1997, que define esse processo em seu artigo 8º[528]. Trata-se de uma operação em que o titular de créditos imobiliários os cede em favor de determinadas entidades, para que elas realizem a emissão de títulos, vinculados a esses créditos, no mercado de ações.

A securitização é realizada por meio de uma sucessão de negócios e atos jurídicos. Por isso, para uma melhor compreensão do tema, é importante destacar esse procedimento. Inicialmente, o titular do crédito imobiliário, por exemplo, uma incorporadora, realiza a cessão desses créditos a uma sociedade de propósito específico (SPE), entidade securitizadora, nos termos do artigo 3º da Lei nº 9.514/97[529].

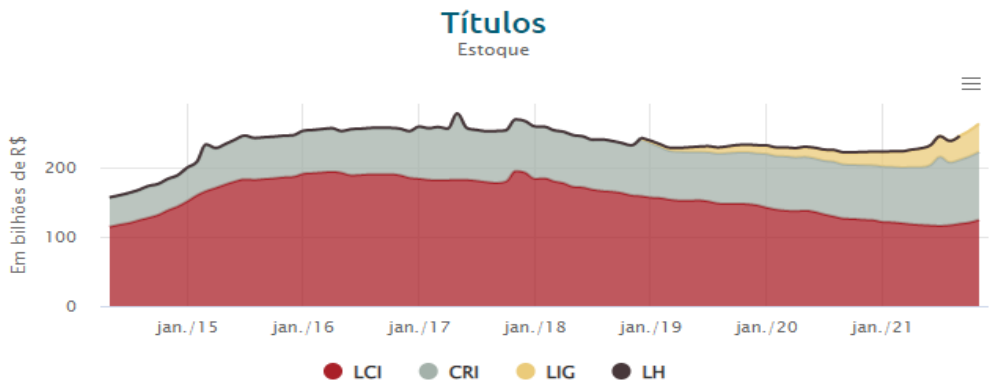
Posteriormente, a SPE realiza a emissão de títulos de crédito, lastreados nos créditos adquiridos, provenientes de negócios imobiliários. O certificado de recebíveis imobiliários (CRI), disciplinado nos artigos 6º e 7º, da Lei nº 9.517/97, é o principal título emitido, mas pode haver outros, como as letras de crédito imobiliárias (LCI), letras hipotecárias (LH) e as letras imobiliárias garantidas (LIG). Com os títulos emitidos e uma classificação de risco, basta negociá-los no mercado. O BACEN analisa o estoque desses principais títulos emitidos. Para uma percepção da importância dessa dinâmica no mercado imobiliário brasileiro, a tabela a seguir informa os títulos emitidos e seus valores em reais, na série acumulada, no período de 2015 a 2021. Em outubro de 2021, os valores correspondentes ao CRI ultrapassavam a quantia de 90 bilhões de reais.

---

[528] "Art. 8º - A securitização de créditos imobiliários é a operação pela qual tais créditos são expressamente vinculados à emissão de uma série de títulos de crédito, mediante Termo de Securitização de Créditos, lavrado por uma companhia securitizadora, do qual constarão os seguintes elementos:
I - a identificação do devedor e o valor nominal de cada crédito que lastreie a emissão, com a individuação do imóvel a que esteja vinculado e a indicação do Cartório de Registro de Imóveis em que esteja registrado e respectiva matrícula, bem como a indicação do ato pelo qual o crédito foi cedido; (Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004)
II - a identificação dos títulos emitidos;
III - a constituição de outras garantias de resgate dos títulos da série emitida, se for o caso.
Parágrafo único. Será permitida a securitização de créditos oriundos da alienação de unidades em edificação sob regime de incorporação nos moldes da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964". (BRASIL. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[529] "Art. 3º - As companhias securitizadoras de créditos imobiliários, instituições não financeiras constituídas sob a forma de sociedade por ações, terão por finalidade a aquisição e securitização desses créditos e a emissão e colocação, no mercado financeiro, de Certificados de Recebíveis Imobiliários, podendo emitir outros títulos de crédito, realizar negócios e prestar serviços compatíveis com as suas atividades". (Ibid.)

Gráfico 3 - Fontes de recursos do financiamento imobiliário (títulos)



Legenda: LCI (Letra de cambio imobiliário); CRI (Certificado de recebíveis imobiliários); LIG (Letra imobiliária garantida); LH (Letra hipotecária).
Fonte: Banco Central do Brasil, 2021[530].

O credor de negócio imobiliário procura conseguir novas formas de financiamento. Para isso, cede para a SPE os créditos que têm a receber a longo prazo. Essa SPE lança no mercado, para compra pelo público em geral, valores mobiliários (títulos de crédito, como a CRI) garantidos pelos créditos que o credor possui para recebimento a médio e longo prazos. Esses créditos são o lastro dos valores mobiliários lançados pela SPE.

A securitização é justamente essa sequência de atos, que busca captar dinheiro imediato do público investidor, através de crédito futuro, sem a necessidade da realização de empréstimos junto a entidades financeiras.

Esse processo é comum no âmbito da atividade de incorporação imobiliária, que ocorre da seguinte forma: (i) a incorporadora celebra promessa de compra e venda com o consumidor adquirente; (ii) a incorporadora, titular de créditos futuros, cede esses créditos para uma SPE (cessionária); (iii) essa SPE, adquirente dos créditos, emite títulos de crédito, normalmente CRI, para serem negociados no mercado de capitais; e (iv) os títulos emitidos estão lastreados nos créditos futuros que as incorporadoras cedentes receberão dos consumidores.

No campo da incorporação, a securitização permite que a incorporadora antecipe os créditos que receberia apenas a longo prazo, dos adquirentes de imóveis na planta. Assim, a incorporadora consegue captar recursos para acelerar sua atividade produtiva.

Os títulos emitidos pela SPE refletem o conteúdo econômico dos créditos adquiridos, e estão vinculados a esses créditos. Ao adquirir tais títulos, os subscritores tornam-se titulares de

[530] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Informações do mercado imobiliário*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/mercadoimobiliario>. Acesso em: 16 jan. 2022.

uma parcela dos referidos créditos. Dessa forma, o produto de cobrança desses créditos é destinado ao resgate dos títulos e ao pagamento das obrigações vinculadas à respectiva carteira de investimentos.

O objeto do presente estudo é a securitização no sistema imobiliário, mas esse processo pode ser utilizado para as mais diversas finalidades, como direitos creditórios oriundos de vendas a prazo, cartões de crédito, propriedade intelectual, entre outros, bastando, para tanto, a existência de um ativo conversível em fluxos de pagamento em dinheiro[531].

O principal título de crédito disciplinado pela Lei nº 9.514/97 é o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI). O artigo 6º da lei define o CRI como um título de crédito nominativo, de livre negociação, lastreado em créditos imobiliários, constituindo promessa de pagamento em dinheiro. O parágrafo único do artigo afirma que ele é de emissão exclusiva das companhias securitizadoras. Todas as características do CRI estão elencadas no artigo 7º da lei.

O CRI poderá ter dois tipos de garantia: (i) fiduciária, em que os créditos que lastreiam os títulos passam a constituir um patrimônio de afetação, destinado a satisfazer os direitos de seus subscritores; ou (ii) flutuante, assegurando privilégio geral aos subscritores em relação ao ativo da entidade securitizadora, mas sem impedir a negociação dos bens que compõem esse ativo, nos termos do artigo 7º, § 2º da Lei nº 9.514/97.

No que diz respeito à primeira forma de garantia, especificamente à afetação patrimonial, percebe-se que a securitização contempla elementos de delimitação de riscos do investidor, com a segregação patrimonial dos créditos que lastreiam os títulos. De acordo com Melhim Chalhub, a "simples existência de uma SPE já implica segregação patrimonial, uma vez que os créditos cedidos saem do patrimônio do cedente e passam a integrar um patrimônio separado, desvinculado do patrimônio do cedente"[532]. Soma-se a isso o fato de que o próprio objeto da SPE é restrito a esse tipo de operação.

Esse regime de afetação disciplinado na lei, nos artigos 9º a 16, permite que cada um dos conjuntos de crédito que lastreiam a emissão dos títulos forme um patrimônio autônomo, afetado à satisfação dos direitos creditórios daqueles determinados investidores. A principal

---

[531] CHALHUB, Melhim Namem. *Alienação fiduciária*: negócio fiduciário. 5. ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 392. O autor exemplifica o processo de securitização fora do mercado imobiliário, com a exploração dos direitos de propriedade intelectual e de imagem: "Em 1999 foi realizada a securitização dos direitos do conjunto Iron Maiden, de 30 milhões de dólares; em 1997 securitização dos *royalties* da venda de 300 canções do David Bowie, de 55 milhões de dólares".

[532] CHALHUB, Melhim Namem. *Alienação fiduciária*: negócio fiduciário. 5. ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 393.

crítica acerca da afetação no Brasil é de que a Lei nº 9.514/97 apenas faculta à SPE submeter tais créditos a um regime especial.

Os créditos afetados não são passíveis de excussão por qualquer outro credor da SPE, nem podem ser objeto de garantia. Eles são instituídos com a averbação no cartório de imóveis nas matrículas dos imóveis vinculados ao crédito, provenientes dos negócios imobiliários que deram origem a esse crédito, nos termos já expostos. Com isso, tais créditos estão protegidos de uma eventual falência ou recuperação judicial da empresa cedente ou cessionária, protegendo os subscritores dos títulos de um possível inadimplemento no momento de resgate de seu resgate.

A vinculação entre os títulos emitidos pela SPE e os créditos que constituem seu lastro ocorre por meio de um ato denominado "ato da securitizadora", em que é atribuída titularidade fiduciária a esses créditos. Os subscritores dos títulos são os titulares dos créditos, fazendo com que a SPE seja a devedora fiduciante e os investidores, os credores fiduciários.

Para avançarmos na análise e repercussão da securitização para a presente pesquisa, faz-se necessário o enfrentamento de uma controvérsia de relevante conteúdo prático. A Lei nº 9.514/97 não enumera quais créditos imobiliários são passíveis de securitização. Analisando o tema, surgem três possíveis orientações.

A primeira é sobre o fato de que somente pode ser caracterizado como crédito imobiliário aquele vinculado a uma operação de construção ou aquisição de imóvel. Assim, só poderiam lastrear uma CRI, por exemplo, créditos decorrentes da exploração do imóvel ou do financiamento de sua construção ou aquisição. Nesse caso, não seriam considerados créditos imobiliários aqueles correspondentes a empréstimos sem destinação específica, ainda que garantidos por hipoteca ou alienação fiduciária.

Uma segunda orientação defende que crédito imobiliário compreende qualquer crédito vinculado a um direito real imobiliário, especialmente um direito real de garantia, seja empréstimo com destinação específica ou não, abrangendo, portanto, financiamentos em geral. Assim, poderia ser considerado crédito imobiliário, para fins de securitização, um empréstimo não destinado à construção de imóveis, mas desde que fosse garantido por direito real imobiliário. Essa orientação tem fundamento nos artigos 8º, incisos I e 10, § único da Lei nº 9.514/97.

Por fim, uma terceira orientação defende que crédito imobiliário compreende qualquer crédito vinculado a um bem imóvel, seja ou não a um direito real imobiliário, como ocorre, por exemplo, com o crédito decorrente de um contrato de locação de bem imóvel.

Neste estudo, adota-se a segunda orientação, que também é capitaneada por Melhim Chalhub, concluindo que:

> a noção de crédito imobiliário, para efeito de securitização, funda-se na ideia da vinculação de uma prestação a determinado imóvel, afetando o conteúdo econômico desse imóvel à satisfação do crédito correspondente àquela prestação. Não importa se a prestação é de dar (por exemplo, a entrega do imóvel ao comprador), ou de fazer (obrigação de pagamento de uma dívida decorrente de um empréstimo particular ou bancário, que seja garantido por hipoteca ou propriedade fiduciária). O que importa é que os imóveis vinculados aos créditos securitizados fiquem vinculados aos direitos dos subscritores de títulos, assegurando a existência de bens conversíveis em dinheiro, em volume suficiente para resgatar os títulos colocados no mercado[533].

Para a presente pesquisa, salta aos olhos a securitização dos créditos vinculados a promessas de compra e venda celebradas no campo de uma incorporação imobiliária. Analisando esse contexto sob a ótica do inadimplemento do adquirente da unidade imobiliária, a resolução da promessa de compra e venda provoca diminuição no lastro que serve de garantia aos subscritores. Para diminuir os riscos de um possível inadimplemento por parte dos adquirentes, é importante que o cedente do crédito (incorporadora) disponibilize, em favor da SPE, garantias suficientes para recomposição do lastro da emissão.

Outro ponto que vale destacar é o fato de que a cessão de crédito não causa alteração da posição contratual. Dessa forma, a cessão realizada pelo promitente vendedor (incorporadora – cedente) transmite apenas o direito creditório, não envolvendo a transmissão de sua posição contratual, que está relacionada com a própria titularidade do direito de propriedade.

Seguindo essa lógica, o inadimplemento do promitente comprador (consumidor – comprador) importa na resolução do contrato de promessa, fazendo com que as partes retornem ao estado anterior, em que o promitente vendedor (incorporadora – cedente), ainda proprietário, recupera a posse do imóvel e o promitente comprador (consumidor) recupera parte do que pagou na promessa de compra e venda. Assim, o inadimplemento atinge diretamente a liquidez e a garantia do negócio de securitização.

Dessa forma, o imóvel, cuja comercialização gerou o crédito, retorna ao patrimônio do cedente (promitente vendedor – incorporadora), e não ao patrimônio do cessionário (SPE). Como já exposto, isso ocorre porque a cessão de crédito não implica alteração da posição contratual do promitente vendedor.

---

[533] CHALHUB, Melhim Namem. *Alienação fiduciária*: negócio fiduciário. 5. ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 400-401.

Diante da complexidade de todo o processo, bem como para proteger os subscritores, toda operação realizada pela SPE será averbada no cartório de imóveis das matrículas dos imóveis objeto da securitização.

Para uma facilitação do processo de securitização, é comum que os créditos provenientes desses negócios imobiliários sejam ilustrados por uma cédula de crédito imobiliário (CCI), nos termos dos artigos 18 a 25 da Lei nº 10.931/2004. Nessa hipótese, a CRI pode ser emitida com lastro em uma CCI.

A CCI é um título que representa o crédito imobiliário, o que facilita a realização das cessões de crédito referentes a eles. O próprio credor do crédito imobiliário (incorporadora), por intermédio de uma instituição financeira autorizada, realiza a negociação desses créditos, através da CCI. Diferentemente dos outros títulos, a CCI não representa uma promessa de pagamento, mas o crédito imobiliário em si. Assim, para consolidar o entendimento, o CRI é um título que pode ser emitido, pela SPE, com lastro na CCI.

Além dos CRI, também podem integrar a dinâmica da securitização a denominada Letra de Crédito Imobiliário (LCI), disciplinada nos artigos 12 a 17 da Lei nº 10.931/2004. A LCI é um título de renda fixa, emitido pela própria instituição financeira, lastreado nos créditos imobiliários do próprio banco, garantidos por hipotecas ou alienações fiduciárias de bens imóveis. Confere a seus subscritores direito de crédito pelo valor nominal, juros e, se for o caso, atualização monetária nelas estipulados[534].

Diante da complexidade do sistema de construção, concessão de crédito e reprodução do capital imobiliário no mercado secundário de ações, é possível afirmar que o acesso à terra urbana está inevitavelmente associado à renda dos supostos adquirentes e à garantia do pagamento das dívidas contraídas. Assim, os momentos de instabilidade econômica impactam diretamente o mercado imobiliário e toda essa gama de negócios imobiliários. A título de exemplo, vejamos a conjuntura econômica de um momento recente do país e seu impacto no setor imobiliário.

A partir do primeiro trimestre de 2015 até o quarto trimestre de 2016, o PIB apresentou queda de -2% a -5,90%, respectivamente, comparados aos trimestres anteriores[535]. A taxa de

[534] CHALHUB, Melhim Namem. *Alienação fiduciária*: negócio fiduciário. 5. ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 403.

[535] Segundo o IBGE, o PIB "mede o total dos bens e serviços produzidos pelas unidades produtoras residentes destinado ao consumo final, sendo, portanto, equivalente à soma dos valores adicionados pelas diversas atividades econômicas, acrescida dos impostos líquidos de subsídios, sobre produtos não incluídos na valoração da produção. Por outro lado, o produto interno bruto é equivalente à soma dos consumos anuais de bens e serviços valorados a preço de mercado, sendo, também, igual à soma das rendas primárias. Pode, portanto, ser expresso por três óticas: a) da produção; b) da demanda; c) da renda". (INSTITUTO BRASILEIRO DE

crescimento do Brasil, em 2015, foi de -3,8% comparado ao ano anterior, seguindo-se, em 2016, de -3,6% de crescimento. O índice nacional de preços ao consumidor alcançou a marca de 10,7% acumulados em 2015, elevando a inflação à casa dos dois dígitos, seguindo-se dos índices de 6,3% em 2016 e acumulado em 5,35% para 2017[536], revelando uma possível recuperação do crescimento após 2017.

O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) apresentou, em 2015, o saldo de 1.535 milhões de brasileiros desempregados e, em 2016, 1.321 milhões[537].

O Sindicato da Habitação de São Paulo (SECOVI-SP) revelou que os valores dos financiamentos imobiliários concedidos pelo SBPE registraram queda. O total financiado em 2016 foi de R$ 46,6 bilhões e, em comparação com o ano anterior (R$ 75,6 bilhões), registrou redução nominal de 38,3%.

Conclui-se, a partir desses dados, que os contratos de compra e venda de imóveis na planta não ficaram ilesos a esse contexto. Tem-se notícia de que o Judiciário recebeu vultoso número de ações judiciais cujo pedido tinha como objeto a resolução dos contratos de promessa de compra e venda, em razão da incapacidade financeira de honrar as parcelas dos financiamentos; e, também, de incorporadores imobiliários que abandonaram empreendimentos imobiliários em razão da incapacidade financeira de concluir as obras.

É nítida a vinculação de toda essa estrutura do mercado imobiliário com a realidade econômica do país. Com isso, o acesso à terra urbana, objeto central de análise da presente pesquisa, ganha inúmeros obstáculos que estão sujeitos não apenas às questões jurídicas e políticas, mas, também, ao complexo e globalizado sistema econômico. Por isso, um dos principais pilares de toda a sistemática apresentada é o sistema de garantias, que será analisado no próximo capítulo.

GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Séries históricas e estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=ST12>. Acesso em: 20 jun. 2019.)

[536] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

[537] O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) é gerido pelo Ministério do Trabalho e Emprego. (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Cadastro Geral de Empregados e Desempregados*. Brasília, DF: TEM, 2019. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_anuario_rais/anuario_empregos.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.)

3.2.2 A morte do sistema de hipotecas e a salvação pela propriedade fiduciária

3.2.2.1 As hipotecas no direito brasileiro

A seção anterior apresentou um sistema de concessão de créditos consolidado no Brasil, vinculado à produção e aquisição de unidades imobiliárias residenciais e comerciais, essenciais para o acesso contemporâneo à terra urbana. Esse sistema complexo de concessão de crédito, alinhado a uma concentração fundiária decorrente das formas tradicionais de apropriação da terra, do sistema sesmarial à compra e venda, fazem com que o rompimento da cerca jurídica da terra necessariamente passe pelo sistema financeiro.

Com isso, em paralelo à consolidação desse sistema de financiamentos imobiliários, surge também um complexo sistema de garantias, pessoais ou reais. O valor do crédito, sobretudo em razão dos altíssimos juros compensatórios cobrados, está relacionado com a robustez da garantia de pagamento. Por isso, a presente seção será destinada à análise de duas formas tradicionais de garantia relacionadas a bens imóveis: a hipoteca e a alienação fiduciária.

Desde a migração do sistema de sujeição corporal para o sistema de sujeição patrimonial, o patrimônio do devedor se destinou a responder por suas dívidas. Essa é a primeira e mais essencial garantia de pagamento para o credor. Dependendo da natureza de certas obrigações, a lei confere privilégio a um determinado credor, por meio da faculdade de receber o valor da dívida antes dos demais credores. Sobre o tema, Caio Mário afirma que:

> a par dos privilégios nascidos do mandamento legal, admite-se, por força de convenção, que a dívida se revista de segurança especial. A esta segurança, dá-se o nome de garantia, no sentido de que proporciona ao credor condições privilegiadas de recebimento[538].

A garantia pode ser de duas espécies: (i) pessoal ou fidejussória, em que um terceiro, estranho à relação jurídica principal, se responsabiliza pelo pagamento da dívida, na hipótese de o devedor se tornar inadimplente; e (ii) real, em que um ou mais bens do patrimônio do devedor são afetados ao pagamento da dívida.

O direito brasileiro elenca três tipos de garantia real: penhor, hipoteca e anticrese. Todas essas modalidades seguem a mesma noção básica, em que um determinado bem que integra o patrimônio do devedor é afetado ao pagamento da dívida, sem deixar de integrar o patrimônio

---

[538] PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil*. Revista e atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. 4. p. 280.

do devedor e sem transferir, em favor do credor, a fruição sobre esse bem. Dessa forma, a propriedade do bem se mantém nas mãos do devedor, que pode exercer sobre ele todos os seus poderes dominiais, inclusive, dispor da coisa.

Diante de uma garantia real, o credor tem o privilégio de observar a coisa que garante o pagamento ser alienada para quitação da dívida, recebendo o valor prioritariamente, quando em concurso com outros credores. O credor com garantia real prefere os demais credores, pois tem direito ao valor apurado na venda judicial da coisa dada em garantia.

Para uma melhor compreensão da temática, especialmente no que tange a sua relação com o objeto da presente pesquisa, faz-se necessária uma breve análise acerca dos requisitos para a constituição de uma garantia real.

O primeiro requisito é o subjetivo, em que só o proprietário pode dar o bem em garantia real, e desde que tenha disposição da coisa. Destaca-se o fato de que só quem for proprietário do bem poderá dá-lo em garantia real. Há uma inequívoca associação do direito de propriedade com os direitos reais de garantia. Essa construção decorre do fato de que o bem objeto da garantia deve ser alienado para destinar o valor da venda ao pagamento da dívida. Se apenas o proprietário puder alienar a coisa, apenas o proprietário poderá constituir uma garantia real. Essa lógica é mantida no Código Civil de 2002, no artigo 1.420[539].

O segundo é o requisito objetivo, segundo o qual apenas os bens que puderem ser alienados, poderão ser dados em garantia real. Como já exposto, tal exigência, também constante no artigo 1.420 do Código Civil, decorre do fato de que o bem será alienado judicialmente par apagamento da dívida. Com isso, só o proprietário poderá constituir uma garantia real, assim como só poderão ser objeto de garantia real os bens passíveis de alienação, ou seja, bens que integrarem o patrimônio do devedor e estiverem disponíveis.

Por último, temos o requisito formal, em que a constituição da garantia real depende da individualização do objeto da garantia e do registro de seu ato constitutivo no cartório competente, outorgando ampla publicidade à garantia.

---

[539] "Art. 1.420 - Só aquele que pode alienar poderá empenhar, hipotecar ou dar em anticrese; só os bens que se podem alienar poderão ser dados em penhor, anticrese ou hipoteca.
§ 1º - A propriedade superveniente torna eficaz, desde o registro, as garantias reais estabelecidas por quem não era dono.
§ 2º - A coisa comum a dois ou mais proprietários não pode ser dada em garantia real, na sua totalidade, sem o consentimento de todos; mas cada um pode individualmente dar em garantia real a parte que tiver". (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

A presente seção não se destina a uma análise aprofundada da teoria geral das garantias reais, mas essa percepção inicial acerca de seus requisitos essenciais é de suma importância para o que se pretende demonstrar. Assim, passemos à análise específica da hipoteca.

O início da hipoteca no ordenamento jurídico brasileiro já foi analisado na seção 1.2.2 – "O novo regramento das hipotecas e a mercantilização do direito de propriedade" –, quando do estudo da propriedade moderna e sua consolidação no Brasil. Como já exposto, foi a Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, e seu Regulamento, o Decreto nº 3.453, de 26 de abril de 1865, que permitiram que a terra, devidamente titulada, pudesse servir como objeto das hipotecas. Antes da vigência da Lei nº 1.237/1864, ela era regulada pelo Alvará de 20 de junho de 1774, que admitia a hipoteca de bens móveis. Deve-se destacar, mais uma vez, que essa legislação foi responsável não apenas por consolidar a hipoteca no Brasil, mas por organizar o próprio registro imobiliário no país.

De acordo com Caio Mário, "hipoteca é o direito real de garantia de natureza civil, incidente em coisa imóvel do devedor ou de terceiros, sem transmissão da posse ao credor"[540]. Como expôs o autor, só direitos que recaem sobre bens imóveis podem ser objeto de hipoteca, sendo uma de suas principais características o fato de que a posse direta do bem permanece com o devedor. Essa lógica impõe benefícios para ambas as partes, uma vez que o devedor continua usando e fruindo da coisa e o credor, que tem um bem afetado ao pagamento da dívida, não precisa se debruçar sobre sua administração.

A hipoteca está disciplinada de forma estrutural nos artigos 1.473 a 1.505 do Código Civil, com complemento em diversos artigos da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos).

Como exposto na seção anterior, desde a década de 1960, com a implementação do sistema financeiro habitacional no Brasil, há um vínculo estreito entre a aquisição de imóveis urbanos e a concessão de financiamentos dos mais variados tipos. A confiança nessa lógica de concessão de crédito depende da existência de um sistema de garantias devidamente estruturado. Por isso, não restam dúvidas de que a hipoteca, à época regulada pelo Código Civil de 1916, foi extremamente importante na consolidação da dinâmica dos financiamentos no Brasil, inicialmente pelo SFH e, posteriormente, pelo sistema financeiro imobiliário.

Sobre o contexto histórico da década de 1960, com relação à abertura de créditos e às hipotecas, afirma Caio Mário:

---

[540] PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil*. Revista e atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. 4. p. 314.

> Hoje, ninguém mais dúvida das excelências do instituto, depois que a sua utilização veio proporcionar a abertura de créditos para o desenvolvimento econômico, e principalmente oportunidades aos milhares para a execução dos planos habitacionais, desde o período que antecedeu a 2ª Guerra Mundial e o surto inflacionário que nos atingiu, até o sistema habitacional, com o Banco Nacional de Habitação e demais órgãos autorizados a operar neste setor pelo Conselho Monetário Nacional. A título de ilustração, e comprovando que o incremento da hipoteca acompanha o desenvolvimento, recordamos que nos Estados Unidos o total dos débitos hipotecários ascendeu de 37 bilhões de dólares em 1945 a 130 bilhões de dólares em 1955, e que na Alemanha é elemento propulsor da construção de habitações[541].

A partir do trecho destacado, é possível perceber a importância da hipoteca para o desenvolvimento da economia e, especialmente, da própria produção de unidades imobiliárias. Concessão de crédito e garantia caminham juntos na consolidação do mercado imobiliário, razão pela qual o crescimento da primeira está associado à robustez da segunda.

Associando as hipotecas à dinâmica descrita na seção anterior, especialmente no que diz respeito à atividade de incorporação imobiliária, essa garantia real é utilizada com frequência nas operações de financiamentos imobiliários, em geral.

Nos termos do artigo 1.473 do Código Civil, diversos direitos podem ser objeto de hipoteca. São eles: (i) os imóveis e seus acessórios, conjuntamente; (ii) o domínio direto; (iii) o domínio útil; (iv) as estradas de ferro; (v) os recursos naturais a que se refere o art. 1.230, independentemente do solo onde se acham; (vi) os navios; (vii) as aeronaves; (viii) o direito de uso especial para fins de moradia; (ix) o direito real de uso; e (x) a propriedade superficiária.

Para a constituição de hipoteca, é exigido o instrumento, mas, com o intuito de dinamizar essa garantia no mercado imobiliário, quando se tratar de uma operação em que uma entidade do SFH for parte integrante ou em operações efetuadas por determinação da Lei nº 4.380/1964 e da Lei nº 9.514/1997, essa garantia poderá ser constituída por instrumento particular. Mesmo assim, é importante destacar que só produzirá efeitos em face de terceiros com o registro do cartório imobiliário.

Para a atividade de incorporação, interessa mais a hipoteca sobre bens imóveis, que normalmente é realizada de duas formas: a primeira é a hipoteca constituída para garantir o financiamento para a própria construção das unidades imobiliárias, ou seja, em decorrência de financiamento realizado pelo incorporador. Nesse caso, o incorporador dará em hipoteca o próprio terreno em que a construção será realizada, abrangendo também todas as acessões que forem implementadas, que constituirão as unidades imobiliárias.

---

[541] PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil*. Revista e atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. 4. p. 313.

No caso de inadimplemento por parte do incorporador, o resgate da dívida não se dará em dinheiro, mas através de uma cessão de crédito. Os créditos objeto da cessão são provenientes das vendas das unidades imobiliárias realizadas pelo incorporador. Como a maioria das vendas é realizada durante a construção, a Lei nº 4.864/1965, que cria medidas de estímulo à indústria de construção civil, trouxe garantias para complementar a hipotecária. A lei disciplinou três novas modalidades em seus artigos 22 e 23[542]: (i) caução dos direitos creditórios (artigo 22, § 1º); (ii) cessão parcial (artigo 22, § 2º); e (iii) cessão fiduciária (artigo 23). Examinando essas novas formas de garantia, Melhim Chalhub afirma que: "O propósito do legislador era que a entidade financiadora recebesse diretamente dos adquirentes as prestações do preço de aquisição e as aplicasse na amortização da dívida decorrente do financiamento da incorporação"[543].

Analisando a hipótese em que a hipoteca é realizada pelo incorporador, bem como essas novas modalidades de garantias, Melhim Chalhub apresenta críticas relevantes. De acordo com o autor, a caução e a cessão fiduciária não tinham aplicação concreta, pois o mutuante só poderia realizar a cobrança diante do inadimplemento da incorporadora. Como a maioria das parcelas do preço são pagas durante a construção, fica inviável demonstrar qualquer tipo de

---

[542] "Art. 22 - Os créditos abertos nos têrmos do artigo anterior pelas Caixas Econômicas, bem como pelas sociedades de crédito imobiliário, poderão ser garantidos pela caução, a cessão parcial ou a cessão fiduciária dos direitos decorrentes dos contratos de alienação das unidades habitacionais integrantes do projeto financiado.
§ 1º - Nas aberturas de crédito garantidas pela caução referida neste artigo, vencido o contrato por inadimplemento da emprêsa financiada, o credor terá o direito de, independentemente de qualquer procedimento judicial e com preferência sôbre todos os demais credores da emprêsa financiada, haver os créditos caucionados diretamente dos adquirentes das unidades habitacionais, até a final liqüidação do crédito garantido.
§ 2º - Na cessão parcial referida neste artigo, o credor é titular dos direitos cedidos na percentagem prevista no contrato, podendo, mediante comunicações ao adquirente da unidade habitacional, exigir, diretamente, o pagamento em cada prestação da sua percentagem nos direitos cedidos.
Art. 23 - Na cessão fiduciária em garantia referida no art. 22, o credor é titular fiduciário dos direitos cedidos até a liquidação da dívida garantida, continuando o devedor a exercer os direitos em nome do credor, segundo as condições do contrato e com as responsabilidades de depositário.
§ 1º - No caso de inadimplemento da obrigação garantida, o credor fiduciário poderá, mediante comunicação aos adquirentes das unidades habitacionais, passar a exercer diretamente todos os direitos decorrentes dos créditos cedidos, aplicando as importâncias recebidas no pagamento do seu crédito e nas despesas decorrentes da cobrança, e entregando ao devedor o saldo porventura apurado.
§ 2º - Se a importância recebida na realização dos direitos cedidos não bastar para pagar o crédito do credor fiduciário, bem como as despesas referidas à entidade do SFH no parágrafo anterior, o devedor continuará pessoalmente obrigado a pagar o saldo remanescente.
§ 3º - É nula a cláusula que autoriza o cessionário fiduciário a ficar com os direitos cedidos em garantia, se a dívida não fôr paga no seu vencimento.
§ 4º - A cessão fiduciária em garantia sòmente valerá contra terceiros depois que o seu instrumento, público ou particular, qualquer que seja o seu valor, fôr arquivado por cópia no Registro de Títulos e Documentos".
(BRASIL. *Lei nº 4.864, de 29 de novembro de 1965*. Cria medidas de estímulo à Indústria de Construção Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4864.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[543] CHALHUB, Melhim Namem. *Da incorporação imobiliária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 235.

inadimplemento por parte da incorporadora se ela estiver cumprindo os prazos de execução das etapas da obra.

Via de regra, o inadimplemento da incorporadora só é constatado no momento de entrega da obra, em que uma parcela significativa das prestações já foi paga pelos adquirentes. Assim, seria difícil o mutuante conseguir cobrar diretamente dos adquirentes das unidades imobiliárias, uma vez que, durante a obra, dificilmente se faz prova do inadimplemento da mutuária (incorporadora). Mesmo na hipótese de a incorporadora estar inadimplente durante a execução da obra, dificilmente o mutuante conseguiria cobrar diretamente dos adquirentes das unidades imobiliárias, uma vez que eles poderiam alegar, em sua defesa, a exceção do contrato não cumprido. O adquirente só seria obrigado a pagar as prestações na hipótese de a incorporadora estar cumprindo com as suas[544].

A Lei nº 9.514/1997[545] oxigena essas garantias, uma vez que faculta à instituição financeira mutuante, nos contratos celebrados a partir de 20 de novembro de 1997, receber diretamente dos adquirentes, independentemente de inadimplemento da incorporadora e do vencimento antecipado da dívida[546].

A segunda forma em que a hipoteca pode ser utilizada no âmbito de uma incorporação é para garantir o mútuo celebrado para a aquisição de um imóvel, em que o próprio imóvel é dado em hipoteca em favor da instituição financeira mutuante. No momento em que os adquirentes recebem suas unidades, com a entrega das chaves, celebram com o incorporador o contrato de compra e venda definitivo.

Normalmente, como exposto na seção anterior, para quitar o saldo devedor, os adquirentes celebram esses contratos com a interveniência de instituições financeiras, que por

---

[544] CHALHUB, Melhim Namem. *Da incorporação imobiliária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 235-236.

[545] "Art. 5º, § 3º - Na alienação de unidades em edificação sob o regime da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a critério do adquirente e mediante informação obrigatória do incorporador, poderá ser contratado seguro que garanta o ressarcimento ao adquirente das quantias por este pagas, na hipótese de inadimplemento do incorporador ou construtor quanto à entrega da obra". (BRASIL. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[546] De acordo com Chalhub: "O novo mecanismo atende aos interesses de todas as partes integrantes do negócio: em primeiro lugar, os pagamentos feitos pelos adquirentes são destinados à amortização do financiamento na proporção da dívida correspondente à unidade que adquiriu, e não mais do que isso; em segundo lugar, o incorporador não sofre nenhum desfalque no orçamento da construção, pois, havendo financiamento da produção, a entidade financiadora fornece-lhe os recursos necessários ao cumprimento do cronograma da obra, e, em terceiro lugar, a entidade financiadora se beneficia da regularidade dos pagamentos e da diluição do risco, que deixa de se concentrar no incorporador para se distribuir proporcionalmente entre os adquirentes". (CHALHUB, op. cit., p. 236.)

meio do contrato de mútuo, disponibilizam as quantias necessárias para quitação do saldo devedor. Para garantir o pagamento da dívida, os compradores constituem hipoteca da própria unidade que estão adquirindo em favor da entidade financeira mutuante.

Nada impede que, no momento da quitação do saldo devedor, o crédito e a garantia sejam constituídos em favor da própria incorporadora, que realiza a cessão desse crédito à instituição financeira com o objetivo de amortização da dívida decorrente do contrato de financiamento da incorporação. Essa dinâmica é denominada de "repasse".

No início da década de 1990, antes da vigência da Lei nº 9.514/1997, diversas controvérsias judiciais estavam relacionadas com as hipotecas constituídas pelas incorporadoras em favor das entidades financiadoras. Isso porque, embora as hipotecas tenham sido realizadas, diante do inadimplemento da incorporadora, quando o bem objeto da garantia seria excutido pelo credor, este tomava conhecimento acerca de promessas de compra e venda por instrumento particular celebradas entre adquirentes e incorporadora. Assim, os promitentes compradores, para afastar a atuação do credor, opunham embargos de terceiros para liberar uma possível constrição sobre o bem adquirido.

No intuito de proteger o adquirente, o Superior Tribunal de Justiça, no ano de 2005, editou a Súmula 308, que determina que "A hipoteca firmada entre a construtora e o agente financeiro, anterior ou posterior à celebração da promessa de compra e venda, não tem eficácia perante os adquirentes do imóvel"[547].

O Decreto-Lei nº 70/1966, em seus artigos 27 a 41, permite que os créditos hipotecários decorrentes de financiamentos obtidos no SFH ou SFI (artigo 38 da Lei nº 9.514/1997) sejam objeto de procedimento extrajudicial de cobrança e leilão. No entanto, essa execução extrajudicial foi posta em dúvida em diversos questionamentos judiciais, uma vez que o bem objeto da garantia integra o patrimônio do devedor. Por isso, a excussão sem decisão judicial estaria tocando diretamente a propriedade do devedor. Isso significa que o credor hipotecário estaria se imiscuindo em um bem de propriedade alheia.

A partir dessa discussão, o procedimento de cobrança com garantias contraídas por hipoteca era realizado de modo judicial, fazendo com que tal garantia não fosse tão atrativa.

[547] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 308*. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_24_capSumula308.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

Ademais, o Código Civil, no artigo 1.476, permite a constituição de duas ou mais hipotecas sobre o mesmo bem[548], estabelecendo um verdadeiro concurso de credores.

A questão referente ao caráter extrajudicial da cobrança foi discutida no Recurso Extraordinário nº 627.106, em que o plenário do STF discutiu, na sessão virtual de 26 de março de 2021 a 7 de abril de 2021, se o Decreto-Lei nº 70/1966 foi recepcionado pela CRFB/88. Em 8 de abril de 2021, o Tribunal, por maioria, apreciando o tema 249 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário e fixou a seguinte tese: "É constitucional, pois foi devidamente recepcionado pela Constituição Federal de 1988, o procedimento de execução extrajudicial, previsto no Decreto-Lei nº 70/66", nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Luiz Fux (presidente), Cármen Lúcia, Ayres Britto, Edson Fachin e Marco Aurélio. Não votou o Ministro Roberto Barroso, sucessor do Ministro Ayres Britto.

Assim, até o ano de 2021, o procedimento de cobrança de dívidas garantidas por hipoteca era judicializado, tornando-se, portanto, uma garantia com baixa atratividade para a maioria dos credores. Além disso, como a propriedade do bem ainda era mantida nas mãos do devedor, outras questões eram abordadas na discussão judicial, que diminuiu a robustez dessa garantia no âmbito do mercado imobiliário.

Por essas razões, a Lei nº 9.514/1997 disciplinou o instituto da alienação fiduciária em garantia de bens imóveis, em uma tentativa de trazer maior confiabilidade ao mercado, sobretudo por conta do caráter extrajudicial da excussão, como será abordado na próxima seção.

3.2.2.2 A alienação fiduciária em garantia

A Lei nº 9.514/1997 supriu uma lacuna do sistema brasileiro de garantia, disciplinando a alienação fiduciária de bens imóveis. Essa garantia é extremamente relevante para o campo dos financiamentos no mercado imobiliário, permitindo que o credor realize a alienação do bem, diante de uma situação de inadimplemento, em prazo compatível com a dinâmica da realidade contemporânea. Sobre o tema, Melhim Chalhub afirma que:

> A Lei 9.514, de 20 de novembro de 1997, ao disciplinar a alienação fiduciária de bens imóveis, veio suprir importante lacuna do sistema de garantias do direito brasileiro, dotando o ordenamento de instrumento que permite sejam as situações de mora, nos financiamentos imobiliários e nas operações de crédito com garantia imobiliária,

[548] "Art. 1.476 - O dono do imóvel hipotecado pode constituir outra hipoteca sobre ele, mediante novo título, em favor do mesmo ou de outro credor". (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

> recompostas em prazos compatíveis com as necessidades da economia moderna, a exemplo do que há muito se verifica no âmbito dos financiamentos de bens móveis[549].

As garantias reais positivadas no direito brasileiro, anteriormente à lei de 1997, penhor, hipoteca e anticrese, não encontram adesão diante da dinâmica do mercado imobiliário, essencialmente em razão de sua morosidade na execução e de seu alto custo, pelas razões expostas na seção anterior. Os denominados direitos reais de garantia consistem na atribuição, ao credor, de uma garantia real sobre o bem que continua a ser de propriedade do devedor, mesmo após a constituição da obrigação garantida. Por isso, a Lei nº 9.514/1997 estabeleceu as bases de uma garantia que converge com o momento de expansão do crédito imobiliário, permitindo, de modo célere e com custo baixo, a recomposição das situações de inadimplemento.

Essa garantia atende ao mercado de concessão de crédito para pagamento parcelado, na aquisição de imóveis em atividade de incorporação imobiliária. O artigo 22, § 1º da lei de 1997 outorga um caráter amplo à propriedade fiduciária de bens imóveis dadas em garantia, uma vez que não limita essa garantia às entidades que operam no âmbito do SFH ou SFI.

A principal diferença da alienação fiduciária para a hipoteca, que lhe outorga dinamismo e eficácia, é justamente o fato de, naquela, o devedor transferir a propriedade do bem para o credor, até que a obrigação seja satisfeita. Isso faz com que a alienação fiduciária seja um direito real em coisa própria, e não em coisa alheia, como na hipoteca. Assim, com o registro do ato constitutivo da alienação fiduciária, o credor torna-se titular da propriedade resolúvel do bem. Soma-se a isso o fato de o procedimento ser integralmente desjudicializado, ocorrendo no âmbito do cartório de imóveis.

É importante destacar que, em 1990, com a Lei nº 8.009, a segurança da posse foi protegida através da impenhorabilidade do bem de família. O único imóvel residencial do devedor gozava de ampla proteção, o que era visto como um obstáculo pelos investidores do mercado imobiliário. A lógica de transferência de propriedade instituída pela alienação fiduciária afasta a proteção do bem de família, abrindo caminho para a "mobilização de casas como garantia de operações financeiras"[550].

O fato de o bem não integrar mais o patrimônio do devedor faz com que essa garantia tenha a robustez necessária para outorgar dinamismo ao mercado imobiliário de concessão de

---

[549] CHALHUB, Melhim Namem. *Da incorporação imobiliária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 237.

[550] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 288.

créditos, em razão de várias vantagens, entre elas: (i) o bem não pode mais ser objeto de constrição em razão de outras dívidas do devedor; (ii) o bem está excluído dos efeitos de eventual insolvência do devedor; e (iii) é impossível a aplicação da regra do artigo 1.476 do Código Civil, como ocorre com a hipoteca.

A Lei nº 9.514/1997 define alienação fiduciária em seu artigo 22[551]. De acordo com Orlando Gomes, trata-se do "negócio jurídico mediante o qual uma das partes adquire em confiança a propriedade de um bem, obrigando-se a devolvê-la quando se verificar o acontecimento a que se tenha subordinado tal obrigação, ou lhe for pedida a restituição"[552].

O artigo 17 da Lei nº 9.514/1997 atribui à garantia fiduciária natureza de direito real, incluindo no rol das demais garantias reais imobiliárias: (i) hipoteca; (ii) caução de direitos aquisitivos sobre imóveis; e (iii) anticrese[553]. Com isso, o contrato de alienação fiduciária põe o devedor fiduciante na mesma condição do devedor hipotecário, do devedor caucionante e do devedor anticrético. Em todas as situações, o devedor segrega um bem imóvel de seu patrimônio para a satisfação do crédito e, na hipótese de inadimplemento, esse bem será levado à venda forçada para cobrir o valor da dívida e os encargos.

Como exposto, na alienação fiduciária (direito real em garantia), a garantia real recai sobre um bem que é originalmente do devedor, mas que passa à propriedade do credor – propriedade resolúvel, desconstituída com o adimplemento da obrigação garantida. Assim, o devedor fiduciante transfere a propriedade do bem em favor do credor fiduciário, mas continua

---

[551] "Art. 22 - A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel". (BRASIL. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[552] GOMES, Orlando. *Alienação fiduciária em garantia*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

[553] "Art. 17 - As operações de financiamento imobiliário em geral poderão ser garantidas por:
I - hipoteca;
II - cessão fiduciária de direitos creditórios decorrentes de contratos de alienação de imóveis;
III - caução de direitos creditórios ou aquisitivos decorrentes de contratos de venda ou promessa de venda de imóveis;
IV - alienação fiduciária de coisa imóvel.
§ 1º - As garantias a que se referem os incisos II, III e IV deste artigo *constituem direito real* sobre os respectivos objetos.
§ 2º - Aplicam-se à caução dos direitos creditórios a que se refere o inciso III deste artigo as disposições dos arts. 789 a 795 do Código Civil.
§ 3º - As operações do SFI que envolvam locação poderão ser garantidas suplementarmente por anticrese". (BRASIL. op. cit., grifo nosso.)

na posse direta dele, ocorrendo um verdadeiro desdobramento da posse, como disciplinado no artigo 23, parágrafo único da Lei nº 9.514/1997[554].

A alienação fiduciária não significa, como consequência, a alienação plena e definitiva da propriedade, mas, sim, uma propriedade resolúvel[555]. Trata-se de uma condição resolutiva presente na operação contratada. Adimplida a obrigação, resolve-se a propriedade do credor fiduciário em favor do devedor fiduciante.

Sobre o tema, Melhim Chalhub afirma que: "o domínio da propriedade fiduciária é transitório e seus poderes são limitados pela função que tiver sido atribuída ao bem objeto da titularidade fiduciária, até o limite da satisfação do crédito"[556]. A propriedade sofre restrição e, nos termos do artigo 1.361 do Código Civil,[557] a posse se desdobra, tornando-se o devedor possuidor direto da coisa, mas sem a propriedade, que é transmitida ao credor, possuidor indireto do bem. Tais limitações ao direito de propriedade se fazem necessárias para atender, justamente, ao escopo de garantia[558].

De acordo com Cesar Amendolara:

---

[554] "Art. 23, - Constitui-se a propriedade fiduciária de coisa imóvel mediante registro, no competente Registro de Imóveis, do contrato que lhe serve de título.
Parágrafo único. Com a constituição da propriedade fiduciária, dá-se o desdobramento da posse, tornando-se o fiduciante possuidor direto e o fiduciário possuidor indireto da coisa imóvel". (BRASIL. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[555] Sobre a condição resolutiva, Amaral Neto ressalta que: "na verdade, não é a propriedade que é resolúvel, mas o negócio jurídico em que ela se origina. Resolvendo-se o ato, pelo implemento da condição, resolvem-se os direitos reais concedidos na sua pendência" (AMARAL NETO, Francisco dos Santos. A irretroatividade da condição suspensiva. *Revista de direito civil imobiliário, agrário e empresarial*, São Paulo, v. 8, n. 28. p. 17-55, abr./jun. 1984. p. 27.)

[556] CHALHUB, Melhim Namen. *Direitos reais*. São Paulo: RT, 2014. p. 86.

[557] "Art. 1.361 - Considera-se fiduciária a propriedade resolúvel de coisa móvel infungível que o devedor, com escopo de garantia, transfere ao credor.
§ 1º - Constitui-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, ou, em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro.
§ 2º - Com a constituição da propriedade fiduciária, dá-se o desdobramento da posse, tornando-se o devedor possuidor direto da coisa.
§ 3º - A propriedade superveniente, adquirida pelo devedor, torna eficaz, desde o arquivamento, a transferência da propriedade fiduciária". (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[558] AMENDOLARA, Cesar. Alienação fiduciária como instrumento de fomento à concessão de crédito. In: FONTES, Marcos Rolim Fernandes; WEISBERG, Ivo. (Coord.) *Contratos bancários*. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 162.

> A consolidação da propriedade para o fiduciante ocorre *ipso facto*, sem a necessidade de intervenção judicial. Verificada a condição, o negócio resolve-se sem que as partes possam renunciar a esse direito ou que o juiz possa operar intervenção para suprimi-lo[559].

A alienação fiduciária que tem relação com o presente estudo é a que recai sobre bem imóvel, mas nada impede que tenha como objeto bens de natureza incorpórea, como ocorre com o próprio crédito, materializado por um título. Por isso, a nomenclatura "alienação fiduciária" é utilizada quando o bem objeto da transferência é corpóreo, e a nomenclatura "cessão fiduciária", quando o bem é incorpóreo, ainda que materializado em documento ou título de crédito.

Para uma melhor compreensão do tema, segue uma breve análise acerca da evolução legislativa da alienação fiduciária no direito brasileiro: (i) Lei nº 4.728, de 1965: quando a alienação fiduciária em garantia surgiu no ordenamento jurídico brasileiro, destinada à estruturação e ao desenvolvimento do mercado de capitais; (ii) Decreto-Lei nº 911 de 1969: alterou o artigo 66 da Lei 4.728/65[560] e introduziu regra específica sobre a alienação fiduciária

---

[559] AMENDOLARA, Cesar. Alienação fiduciária como instrumento de fomento à concessão de crédito. In: FONTES, Marcos Rolim Fernandes; WEISBERG, Ivo. (Coord.) *Contratos bancários*. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 161.

[560] "Art. 66 - A alienação fiduciária em garantia transfere ao credor o domínio resolúvel e a posse indireta da coisa móvel alienada, independentemente da tradição efetiva do bem, tornando-se o alienante ou devedor possuidor direto e depositário com todas as responsabilidades e encargos que lhe incumbem de acordo com a lei civil e penal.
§ 1º - A alienação fiduciária somente se prova por escrito e seu instrumento, público ou particular, qualquer que seja o seu valor, será obrigatoriamente arquivado, por cópia ou microfilme, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do credor, sob pena de não valer contra terceiros, e conterá, além de outros dados, os seguintes:
a) o total da dívida ou sua estimativa;
b) o local e a data do pagamento;
c) a taxa de juros, as comissões cuja cobrança for permitida e, eventualmente, a cláusula penal e a estipulação de correção monetária, com indicação dos índices aplicáveis;
d) a descrição do bem objeto da alienação fiduciária e os elementos indispensáveis à sua identificação.
§ 2º - Se, na data do instrumento de alienação fiduciária, o devedor ainda não for proprietário da coisa objeto do contrato, o domínio fiduciário desta se transferirá ao credor no momento da aquisição da propriedade pelo devedor, independentemente de qualquer formalidade posterior.
§ 3º - Se a coisa alienada em garantia não se identifica por números, marcas e sinais indicados no instrumento de alienação fiduciária, cabe ao proprietário fiduciário o ônus da prova, contra terceiros, da identidade dos bens do seu domínio que se encontram em poder do devedor.
§ 4º - No caso de inadimplemento da obrigação garantida, o proprietário fiduciário pode vender a coisa a terceiros e aplicar o preço da venda no pagamento do seu crédito e das despesas decorrentes da cobrança, entregando ao devedor o saldo porventura apurado, se houver.
§ 5º - Se o preço da venda da coisa não bastar para pagar o crédito do proprietário fiduciário e despesas, na forma do parágrafo anterior, o devedor continuará pessoalmente obrigado a pagar o saldo devedor apurado.
§ 6º - É nula a cláusula que autoriza o proprietário fiduciário a ficar com a coisa alienada em garantia, se a dívida não fôr paga no seu vencimento.
§ 7º - Aplica-se à alienação fiduciária em garantia o disposto nos artigos 758, 762, 763 e 802 do Código Civil, no que couber.
§ 8º - O devedor que alienar, ou der em garantia a terceiros, coisa que já alienara fiduciariamente em garantia, ficará sujeito à pena prevista no art. 171, § 2º, inciso I, do Código Penal.

de veículos; (iii) Artigo 129 da Lei 6.015 de 1973[561]: surge pela primeira vez o registro da alienação fiduciária, especificamente para que surta efeito perante terceiros; (iv) Lei nº 9.514/1997, que dispõe sobre a alienação fiduciária de bens imóveis; (v) Código Civil de 2002: disciplina a propriedade fiduciária e faz com que o registro passe a ser relevante para a constituição da garantia[562]. É importante destacar que o artigo 1.368-A do Código Civil[563] prevê a vigência de lei especiais, com a aplicação do CC/02 apenas naquilo que não for incompatível. As regras constantes no CC/02 sobre alienação fiduciária são disposições gerais. Essa convivência entre as normas especiais e a previsão geral pode significar a incidência, ora alternativa, ora simultânea, "de acordo com as características subjetivas e objetivas do caso concreto"[564 e 565]; (vi) Lei 10.931 de 2004: disciplina a alienação fiduciária de bens móveis fungíveis e a cessão fiduciária de créditos; e (vii) Art. 67 da Lei 13.465/2017: alterou dispositivos da Lei 9.514/97.

---

§ 9º - Não se aplica à alienação fiduciária o disposto no artigo 1.279 do Código Civil.
§ 10 - A alienação fiduciária em garantia do veículo automotor deverá, para fins probatórios, constar no certificado de Registro, a que se refere o artigo 52 do Código Nacional de Trânsito". (BRASIL. *Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965*. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4728.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

561 "Art. 129 - Estão sujeitos a registro, no Registro de Títulos e Documentos, *para surtir efeitos em relação a terceiros*: […] 5º - os contratos de compra e venda em prestações, com reserva de domínio ou não, qualquer que seja a forma de que se revistam, os de alienação ou de promessas de venda referentes a bens móveis e os de alienação fiduciária". (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, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

562 "Art. 1.361 - Considera-se fiduciária a propriedade resolúvel de coisa móvel infungível que o devedor, com escopo de garantia, transfere ao credor.
§ 1º - Constitui-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, ou, em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro". (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

563 "Art. 1.368-A - As demais espécies de propriedade fiduciária ou de titularidade fiduciária submetem-se à disciplina específica das respectivas leis especiais, somente se aplicando as disposições deste Código naquilo que não for incompatível com a legislação especial". (Ibid.)

564 TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. *Código civil interpretado conforme a constituição da república*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. v. III. p. 747.

565 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.622.555-MG*. Rel. Ministro Marco Buzzi, Rel. p/ Acórdão Ministro Marco Aurélio Bellizze, segunda seção, julgado em 22/02/2017, DJe 16/03/2017. No julgamento, o relator reforça o caráter especial da legislação sobre alienação fiduciária e sua incidência em face do Código Civil. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acordao-segunda-secao-stj.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

Após essa breve evolução legislativa, passemos à análise dos efeitos dessa garantia diante do inadimplemento do devedor fiduciante, que demonstra sua celeridade frente à hipoteca, atendendo à demanda dos atores do mercado imobiliário. Nesse caso, o credor tem que constituir em mora o devedor, nos termos do artigo 26 da Lei 9.514/1997[566]. A lei facilita a notificação do devedor, que pode ser realizada pelo oficial do registro de imóveis, por oficial de registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la, ou, ainda, pelo correio, com aviso de recebimento.

Cabe destacar o fato de que a Lei nº 13.465/2017, com as alterações realizadas na Lei nº 9.514/1997, facilitou a constituição em mora do devedor fiduciante, uma vez que, na hipótese de o oficial não o encontrar por duas vezes, poderá intimar qualquer pessoa da família ou, em sua falta, qualquer vizinho, informando de que, no dia útil imediato, retornará ao imóvel, a fim de efetuar a intimação, na hora que designar. Além disso, nos condomínios edilícios, a intimação pode ser feita ao funcionário da portaria. Caso o devedor não seja encontrado, ela também pode ser realizada por edital[567].

---

[566] "Art. 26 - Vencida e não paga, no todo ou em parte, a dívida e constituído em mora o fiduciante, consolidar-se-á, nos termos deste artigo, a propriedade do imóvel em nome do fiduciário.
§ 1º - Para os fins do disposto neste artigo, o fiduciante, ou seu representante legal ou procurador regularmente constituído, será intimado, a requerimento do fiduciário, pelo oficial do competente Registro de Imóveis, a satisfazer, no prazo de quinze dias, a prestação vencida e as que se vencerem até a data do pagamento, os juros convencionais, as penalidades e os demais encargos contratuais, os encargos legais, inclusive tributos, as contribuições condominiais imputáveis ao imóvel, além das despesas de cobrança e de intimação.
§ 2º - O contrato definirá o prazo de carência após o qual será expedida a intimação.
§ 3º - A intimação far-se-á pessoalmente ao fiduciante, ou ao seu representante legal ou ao procurador regularmente constituído, podendo ser promovida, por solicitação do oficial do Registro de Imóveis, por oficial de Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la, ou pelo correio, com aviso de recebimento". (BRASIL. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[567] "Art. 26, § 3º-A - Quando, por duas vezes, o oficial de registro de imóveis ou de registro de títulos e documentos ou o serventuário por eles credenciado houver procurado o intimando em seu domicílio ou residência sem o encontrar, deverá, havendo suspeita motivada de ocultação, intimar qualquer pessoa da família ou, em sua falta, qualquer vizinho de que, no dia útil imediato, retornará ao imóvel, a fim de efetuar a intimação, na hora que designar, aplicando-se subsidiariamente o disposto nos arts. 252, 253 e 254 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
Art. 26, § 3º-B - Nos condomínios edilícios ou outras espécies de conjuntos imobiliários com controle de acesso, a intimação de que trata o § 3º-A poderá ser feita ao funcionário da portaria responsável pelo recebimento de correspondência. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
Art. 26, § 4º - Quando o fiduciante, ou seu cessionário, ou seu representante legal ou procurador encontrar-se em local ignorado, incerto ou inacessível, o fato será certificado pelo serventuário encarregado da diligência e informado ao oficial de Registro de Imóveis, que, à vista da certidão, promoverá a intimação por edital publicado durante 3 (três) dias, pelo menos, em um dos jornais de maior circulação local ou noutro de comarca de fácil acesso, se no local não houver imprensa diária, contado o prazo para purgação da mora da data da última publicação do edital. (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014)" (Ibid.)

Decorrido o prazo de 15 dias, contados do recebimento da notificação, sem a purgação da mora, o oficial do registro de imóveis, certificando esse fato, promoverá a averbação, na matrícula do imóvel, da consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário, nos termos do parágrafo 7º do artigo 26 da Lei nº 9.514/1997. De acordo com o artigo 26-A, § 2º, até a data da averbação da consolidação da propriedade fiduciária, é assegurado ao devedor fiduciante pagar as parcelas da dívida vencidas e as despesas de que trata o inciso II do § 3º do art. 27, hipótese em que convalescerá o contrato de alienação fiduciária[568].

Após a consolidação da propriedade em seu nome, momento em que a propriedade deixa de ser resolúvel e passa a ser definitiva, o credor poderá promover o leilão extrajudicial do bem objeto da alienação. O valor da venda será destinado ao pagamento da dívida[569].

De acordo com o artigo 27, § 2º-B, após a averbação da consolidação da propriedade fiduciária no patrimônio do credor fiduciário e até a data da realização do segundo leilão, o devedor fiduciante pode exercer o direito de preferência para adquirir o imóvel por preço correspondente ao valor da dívida, somado aos demais encargos.

A partir dos artigos indicados, nota-se que o procedimento de cobrança e leilão é integralmente extrajudicial, outorgando dinamismo às relações estabelecidas, atendendo à demanda dos atores do mercado imobiliário. A constitucionalidade do procedimento de execução extrajudicial nos contratos de mútuo com alienação fiduciária de imóvel, pelo SFI,

---

[568] "Art. 26-A, § 2º - Até a data da averbação da consolidação da propriedade fiduciária, é assegurado ao devedor fiduciante pagar as parcelas da dívida vencidas e as despesas de que trata o inciso II do § 3º do art. 27, hipótese em que convalescerá o contrato de alienação fiduciária. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)". (BRASIL. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)
O momento para purgação da mora também está definido na jurisprudência do STJ - REsp 1.649.595-RS, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, por unanimidade, julgado em 13 de março de 2020, DJe 16 mar. 2020. "Nos contratos de mútuo imobiliário com pacto adjeto de alienação fiduciária, com a entrada em vigor da Lei n. 13.465/2017, não se admite a purgação da mora após a consolidação da propriedade em favor do credor fiduciário, sendo assegurado ao devedor fiduciante tão somente o exercício do direito de preferência". (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.649.595-RS*. Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, por unanimidade, julgado em 13 de março de 2020, DJe 16 mar. 2020. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1104531762/recurso-especial-resp-1649595-rs-2017-0015335-0/inteiro-teor-1104531964?ref=juris-tabs>. Acesso em: 2 mar. 2022.)

[569] "Art. 27 - Uma vez consolidada a propriedade em seu nome, o fiduciário, no prazo de trinta dias, contados da data do registro de que trata o § 7º do artigo anterior, promoverá público leilão para a alienação do imóvel.
§ 1º - Se no primeiro leilão público o maior lance oferecido for inferior ao valor do imóvel, estipulado na forma do inciso VI e do parágrafo único do art. 24 desta Lei, será realizado o segundo leilão nos quinze dias seguintes. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)
§ 2º - No segundo leilão, será aceito o maior lance oferecido, desde que igual ou superior ao valor da dívida, das despesas, dos prêmios de seguro, dos encargos legais, inclusive tributos, e das contribuições condominiais". (BRASIL. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

assim como ocorreu com a hipoteca, também é objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal, no tema de repercussão geral nº 982, no Recurso Extraordinário nº 860.631/SP, de relatoria do Ministro Luiz Fux.

No recurso a ser julgado pelo STF, o recorrente, devedor, alega que a permissão para que o credor execute o patrimônio sem a participação do Judiciário viola os princípios do devido processo legal, da inafastabilidade da jurisdição, da ampla defesa e do contraditório, representando uma forma de autotutela "repudiada pelo Estado Democrático de Direito". Sustenta a inconstitucionalidade da execução extrajudicial. Trata-se de uma disputa entre um devedor paulista e a Caixa Econômica Federal. O Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3) entendeu que a execução extrajudicial de título com cláusula de alienação fiduciária com garantia não viola as normas constitucionais, devendo ser apreciado pelo Judiciário apenas se o devedor considerar necessário. Segundo o acórdão, o regime de satisfação da obrigação previsto na Lei nº 9.514/1997 é diferente dos contratos firmados com garantia hipotecária, pois estabelece que, em caso de descumprimento contratual e decorrido o prazo para quitar a dívida, a propriedade do imóvel é consolidada em nome do credor fiduciário. O caso ainda está pendente de julgamento.

Seguindo a ampla circulação de capital já analisada no capítulo sobre securitização, nessa garantia, a mesma lei, em seu artigo 28[570], também observou a possibilidade de o credor fiduciário ceder em favor de terceiros os créditos decorrentes da alienação fiduciária. Inclusive, o artigo 30 da Lei nº 9.514/1997 assegura ao credor fiduciário, aos cessionários desses direitos ou ao adquirente do imóvel por força do leilão público, a reintegração na posse do imóvel, para desocupação em 60 dias, desde que comprovada a consolidação da propriedade em seu nome[571]. É importante destacar que o credor fiduciário pode retomar a posse do bem antes mesmo da realização do leilão, sendo, portanto, o único requisito a consolidação da propriedade em seu nome[572].

---

[570] "Art. 28. A cessão do crédito objeto da alienação fiduciária implicará a transferência, ao cessionário, de todos os direitos e obrigações inerentes à propriedade fiduciária em garantia". (BRASIL. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[571] "Art. 30 - É assegurada ao fiduciário, seu cessionário ou sucessores, inclusive o adquirente do imóvel por força do público leilão de que tratam os §§ 1° e 2° do art. 27, a reintegração na posse do imóvel, que será concedida liminarmente, para desocupação em sessenta dias, desde que comprovada, na forma do disposto no art. 26, a consolidação da propriedade em seu nome". (Ibid.)

[572] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.155.716-DF*, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 13 mar. 2012. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21435117/recurso-especial-resp-1155716-df-2009-0159820-5-stj/inteiro-teor-21435118>. Acesso em: 25 fev. 2022.

O contrato de mútuo com alienação fiduciária é muito utilizado no âmbito da incorporação imobiliária, especialmente para financiar a aquisição das unidades imobiliárias pelos promitentes compradores, nos moldes já descritos no capítulo anterior.

Na hipótese de o adquirente do imóvel não conseguir financiar o valor de sua dívida, configurando o inadimplemento contratual, para evitar a judicialização da controvérsia entre incorporadora e promitente comprador, a Lei nº 13.786/2018 (Lei do Distrato) estabeleceu alguns critérios interessantes, a partir de algumas alterações na Lei nº 9.514/1997.

A Lei do Distrato consolida o entendimento de que a dinâmica da resolução da promessa de compra e venda, disciplinada no Código Civil, não pode ser estendida à alienação fiduciária, nos termos do artigo 67-A, § 14º da Lei nº 4.591/64[573]. O principal objetivo da lei foi estabelecer o percentual de retenção, por parte da incorporadora, a título compensatório (cláusula penal), dos valores que já haviam sido pagos pelo adquirente, principalmente no período de construção do imóvel. A cláusula penal, que deve ser convencionada no momento de celebração do contrato, pode chegar a 25% dos valores pagos, ou a até 50%, na hipótese de o incorporador ter constituído patrimônio de afetação.

Diante do exposto nas duas últimas seções, é possível afirmar que, até 1997, a garantia tradicionalmente utilizada pelo mercado imobiliário era a hipoteca. Porém, após a lei daquele ano, ela praticamente caiu em desuso, uma vez que, com o tempo, veio perdendo sua eficácia, por algumas razões, entre elas: (i) o fato de o devedor manter o bem em seu patrimônio, estando, portanto, sujeito ao concurso de outros credores; (ii) a perda de preferência do credor hipotecário ao longo dos anos, uma vez que passou-se a optar pelo crédito fiscal, o trabalhista e o previdenciário; e (iii) o fato de a execução da garantia hipotecária, por muito tempo, ocorrer através de um moroso processo judicial, até a declaração de constitucionalidade do Decreto-Lei nº 70/1966.

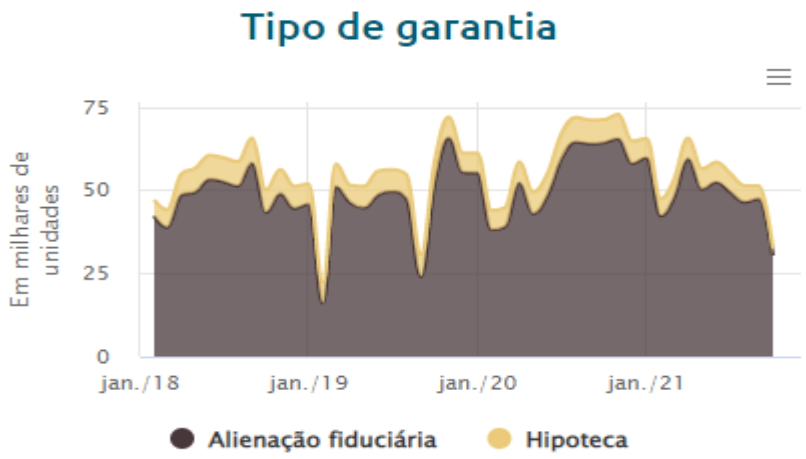
Pelas razões expostas, o negócio fiduciário ganha espaço no mercado imobiliário, já que o devedor retira o bem de seu patrimônio e o transmite para o do credor, excluindo esse bem da concorrência com outros credores, bem como dos riscos da falência ou recuperação judicial do devedor pessoa jurídica. A lógica fiduciária outorga uma maior efetividade às transações

[573] "Art. 67-A, § 14 - Nas hipóteses de leilão de imóvel objeto de contrato de compra e venda com pagamento parcelado, com ou sem garantia real, de promessa de compra e venda ou de cessão e de compra e venda com pacto adjeto de alienação fiduciária em garantia, realizado o leilão no contexto de execução judicial ou de procedimento extrajudicial de execução ou de resolução, a restituição far-se-á de acordo com os critérios estabelecidos na respectiva lei especial ou com as normas aplicáveis à execução em geral. (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)". (BRASIL. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sôbre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm>. Acesso em: 19 fev. 2022.)

imobiliárias. Essa transição, da hipoteca para a alienação fiduciária, no campo do mercado imobiliário, ocorreu, sobretudo, em razão da crise econômica da década de 1980. Aliás, a hipoteca foi um dos elementos que contribuiu para a crise, uma vez que é uma garantia de difícil execução.

Todos esses elementos fizeram com que a alienação fiduciária fosse construída como uma opção mais efetiva para as operações de financiamento imobiliário, com base nas complexidades da concessão de crédito na sociedade contemporânea. Na década de 1990, a alienação fiduciária foi responsável por uma verdadeira reativação do crédito imobiliário, sobretudo após a crise econômica de 1980. Por isso, a Lei nº 9.514/1997, como exposto, foi responsável não apenas pela implementação da garantia fiduciária sobre bens imóveis, como também, por reestruturar todo o sistema de financiamento habitacional no Brasil, instituindo a lógica do SFH e SFI. Para confirmar a preferência do mercado na utilização da garantia fiduciária, vejamos os dados do BACEN:

Gráfico 4 - Tipo de garantia dos imóveis financiados



Fonte: Banco Central do Brasil, 2021[574].

A partir das informações do BACEN, utilizando como data-base o mês de setembro de 2021, o número de imóveis financiado com a garantia hipotecária foi de 2.288.000 (dois milhões duzentos e oitenta e oito mil). Já o número de unidades financiadas com a alienação fiduciária alcançou 30.349.000 (trinta milhões trezentos e quarenta e nove mil). Com isso, os

[574] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Informações do mercado imobiliário*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/mercadoimobiliario>. Acesso em: 16 jan. 2022.

números confirmam a preferência do mercado imobiliário pela utilização da alienação fiduciária, como esperado pelo legislador, na edição da Lei nº 9.514/1997.

Diante do exposto, é possível concluir que a alienação fiduciária inspirou garantia ao mercado investidor, que pôde se voltar para o crédito imobiliário, em razão da efetividade do negócio fiduciário, em conjunto com a ascensão do mercado brasileiro no final da década de 1990. Nesta seção, buscou-se demonstrar que as novas formas de apropriação econômica da terra urbana, potencializando sua mercantilização, estão associadas a um sistema de garantias robusto, capitaneado pela alienação fiduciária. O mútuo garantido pela propriedade fiduciária faz com que a reprodução do capital seja realizada de forma segura para os proprietários da terra urbana, que se mantêm titulares do domínio, até o pagamento integral do preço.

3.2.2.3 A Lei nº 11.481/2007 e a apropriação da posse pelo sistema financeiro: a mercantilização da situação jurídica possessória

O segundo capítulo da presente tese foi destinado ao estudo da posse como um dos pilares da política pública urbana. Como demonstrado, houve um reconhecimento, por parte do legislador constituinte, de que o acesso à propriedade urbana estava limitado e restrito a uma pequena parcela da população, diante das formas de apropriação da terra consolidadas no Brasil, desde 1532 até a edição da CRFB/88.

Assim, uma das formas de romper com a cerca jurídica da terra foi o reconhecimento e a valorização da situação jurídica possessória. Esse fato se deve não apenas ao fortalecimento da autonomia da posse frente à da propriedade, mas, também, à positivação de instrumentos de regularização fundiária pautados na própria posse. Tais instrumentos permitem o reconhecimento da juridicidade de inúmeras ocupações urbanas, antes consideradas informais.

A formalização da situação jurídica possessória, especialmente por meio dos instrumentos de concessão de direito real de uso (CDRU) e concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), demonstram uma valorização da posse no âmbito da regularização fundiária. Com isso, houve a consolidação de um regime jurídico de segurança da posse como forma de garantir o acesso à terra urbana.

A Lei nº 11.481 de 31 de maio de 2007, em conversão da Medida Provisória nº 335 de 23 de dezembro de 2006, reconheceu essa nova posição da posse no ordenamento brasileiro e seu papel de destaque na estrutura da regularização fundiária. Essa lei, além de alterar diversas outras, prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

Para atender à lógica do mercado imobiliário demonstrada no presente capítulo, algumas alterações realizadas pela lei de 2007 permitiram que a posse fosse apropriada pelo sistema financeiro, com sua inserção no sistema de garantias. O artigo 10 da Lei nº 11.481/2007 altera os artigos 1.225 e 1.473 do Código Civil, inserindo a CDRU e a CUEM no rol de direitos reais e de direitos que podem ser objeto de hipoteca, nos artigos 1.225, incisos XI e XII[575], e 1.473, incisos VIII, IX e parágrafo 2º, respectivamente[576]. Ainda, o artigo 11 da lei de 2007 alterou o artigo 22 da Lei nº 9.514/1997, inserindo os incisos I e II e ampliando o rol de direitos que podem ser objeto de alienação fiduciária. Foram inseridos entre eles, mais uma vez – assim como feito com a hipoteca, a CDRU e a CUEM[577].

O artigo 13 da Lei nº 11.481/2007 indica a intenção do legislador com as alterações realizadas no Código Civil e na Lei nº 9.514/1997, ao afirmar que a CDRU e a CUEM podem ser objeto de garantia real, assegurada sua aceitação pelos agentes financeiros no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH)[578]. Mesmo não fazendo referência expressa, tais

---

[575] "Art. 1.225 - São direitos reais:
[…] XI - a concessão de uso especial para fins de moradia; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)
XII - a concessão de direito real de uso; e (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)". (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[576] "Art. 1.473 - Podem ser objeto de hipoteca:
[…] VIII - o direito de uso especial para fins de moradia; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)
IX - o direito real de uso; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)
§ 2º - Os direitos de garantia instituídos nas hipóteses dos incisos IX e X do *caput* deste artigo ficam limitados à duração da concessão ou direito de superfície, caso tenham sido transferidos por período determinado". (Ibid.)

[577] "Art. 22, §1º - A alienação fiduciária poderá ser contratada por pessoa física ou jurídica, não sendo privativa das entidades que operam no SFI, podendo ter como objeto, além da propriedade plena: (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 11.481, de 2007)
I - bens enfitêuticos, hipótese em que será exigível o pagamento do laudêmio, se houver a consolidação do domínio útil no fiduciário; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)
II - o direito de uso especial para fins de moradia; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)
III - o direito real de uso, desde que suscetível de alienação; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)
IV - a propriedade superficiária. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)
§ 2º Os direitos de garantia instituídos nas hipóteses dos incisos III e IV do § 1º deste artigo ficam limitados à duração da concessão ou direito de superfície, caso tenham sido transferidos por período determinado. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)" (BRASIL. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[578] "Art. 13 - A concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso e o direito de superfície podem ser objeto de garantia real, assegurada sua aceitação pelos agentes financeiros no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação – SFH". (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: Congresso Nacional.

direitos também podem ser objeto de garantia no campo do SFI, uma vez que a lei de 1997 também foi atingida por essas alterações. Dessa forma, a Lei nº 11.481/2007, quando inseriu a CDRU e a CUEM no rol de direitos reais, de direitos que podem ser objeto de hipoteca e de alienação fiduciária, garantiu que a posse fosse apropriada pelo SFH e pelo SFI.

A intenção do legislador com tais mudanças foi estabelecer maior oportunidade de acesso a crédito aos possuidores que tiveram suas posses regularizadas por essas concessões. A inserção de tais direitos no conjunto de direitos reais foi uma medida necessária para que, ato contínuo, pudessem ser objeto de garantia. Com isso, houve uma considerável inserção daqueles possuidores no mercado formal de crédito, intensificando e ampliando o sistema financeiro que atende a esse mercado imobiliário.

É importante destacar que a CDRU e a CUEM, como já exposto no segundo capítulo, não transferem a propriedade, apenas formalizam a posse dos ocupantes de imóveis urbanos. Assim, ao outorgar natureza real a esses direitos e permitir que integrem o sistema de garantias, o legislador submeteu a posse à mesma mercantilização que, antes, era imposta à propriedade. Com isso, o que foi construído para preservar a funcionalidade das situações jurídicas, consagrando o valor de uso dos bens, acabou sendo apropriado para atender ao valor de troca.

O objetivo da crítica feita não é defender a alteração dessa lógica, por meio de algum tipo de proibição de que tais direitos sejam inseridos no sistema de créditos e garantias, mas refletir sobre o fato de que o fenômeno da financeirização da terra urbana não alcança apenas a propriedade, mas também a posse. Afinal, trata-se de um verdadeiro contragolpe aos preceitos da CRFB/88, do Estatuto da Cidade e da MP nº 2.220/2001, que disciplinaram um sistema valorizador da posse, como um contraponto à submissão da propriedade à lógica financeira. Tanto é assim, que, no segundo capítulo desta tese, defendeu-se a ideia de que é através da posse que a propriedade, pública ou particular, cumpre com sua função social.

A presente pesquisa parte do pressuposto de que a posse, no cumprimento de sua função social, é uma forma de enfrentamento da situação jurídica proprietária, há tempos já submetida ao viés financeiro de apropriação do espaço urbano. É por meio dela que se pode romper com a cerca jurídica da terra, permitindo que o uso dos bens imóveis seja consagrado. A apropriação, pelo sistema de concessão de créditos e garantia, dos instrumentos de regularização fundiária que têm a posse como norte é uma forma de subversão da lógica imposta pela constituição e pela legislação específica sobre o tema. Por isso, passemos à exposição de algumas críticas a essa apropriação.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm >. Acesso em: 22 fev. 2022.)

A CDRU pode ser constituída em áreas públicas ou particulares, de forma gratuita ou onerosa, com objetivos amplos, entre eles, 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 (art. 7º do Decreto-Lei nº 271/1967). A natureza contratual do instituto faz com que o objetivo definido em seu ato de constituição tenha que ser observado, sob pena de resolução da concessão, nos termos do artigo 7º, § 3º do decreto.

Especialmente no que se refere à alienação fiduciária, o caráter transmissivo da CDRU é determinante, já que o artigo 7º, § 4º do decreto afirma que, salvo disposição contratual em contrário, esse direito transfere-se por negócio jurídico, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias. Assim, o devedor fiduciante, titular desse direito real, pode transferi-lo em favor do credor fiduciário, como determina a Lei nº 9.514/1997.

Na hipoteca ou na alienação fiduciária, é relevante observar a finalidade da CDRU. Imagine-se uma CDRU constituída para fins de moradia, em que a garantia real, hipoteca ou negócio fiduciário, tenha sido constituída em favor de uma instituição financeira. Na hipótese de inadimplemento, em ocorrendo a excussão do bem por leilão extrajudicial ou em hasta pública, o adquirente tem que respeitar os termos do ato constitutivo da CRDU, sob pena de resolução desse direito. Em uma alienação fiduciária, quando ocorre a consolidação do direito em favor do fiduciário, por exemplo, o adquirente do bem no leilão, caso outorgue destinação diversa da moradia ao bem, causará a extinção do direito, que retorna em favor da parte concedente – poder público ou particular.

Outra dificuldade que envolve a CDRU é o seu caráter temporário. O artigo 7º do referido decreto-lei afirma que esse direito será constituído por tempo certo ou indeterminado. Dessa forma, o adquirente do bem, beneficiário da excussão, poderá ter seu direito resolvido, em razão da incidência de seu termo final, ou na hipótese de ele ser concedido por prazo indeterminado, pela denúncia da parte concedente.

Na hipótese de CUEM, a situação ainda é mais sensível, uma vez que, necessariamente, a destinação do bem é a moradia, sendo excepcionalíssimas as circunstâncias em que a finalidade comercial é admitida. Esse direito só pode ser concedido para regularizar a posse em áreas públicas, desde que os requisitos dos artigos 1º e 2º da MP nº 2.220/2001 sejam atendidos.

Em razão da natureza desse instituto, é possível refletir acerca de uma incompatibilidade jurídica entre a CUEM e as garantias reais. Isso ocorre pois, segundo o artigo 8º da medida provisória, quando o titular outorgar destinação diversa à de moradia ao imóvel ou adquirir

outro, a CUEM será extinta, retornando sua titularidade ao ente público concedente. Assim, caso o devedor, titular da concessão de uso, que constitui a garantia hipotecária ou fiduciária, ficar inadimplente, caberá ao credor executar a garantia, a fim de que a obrigação seja cumprida.

Como já indicado na análise da CDRU, em regra, no sistema de concessão de créditos brasileiro, o credor é uma instituição financeira. Na hipótese de o banco ter aceitado uma CUEM como garantia de pagamento da dívida, caso o devedor não cumpra sua obrigação, ocorrerá a excussão dessa garantia, com a perda da titularidade dos direitos sobre o bem. Assim, o adquirente tem que continuar respeitando os termos da MP nº 2.220/2001, utilizando o imóvel para moradia e permanecendo na situação de tê-lo como o único bem imóvel de seu patrimônio.

Caso as finalidades e os requisitos da CUEM não sejam atendidos pelo adquirente, em atenção à norma prevista do artigo 8º da medida provisória, a CUEM será extinta, retornando o bem à propriedade exclusiva do poder público concedente. Especificamente na alienação fiduciária, chama a atenção o momento de consolidação desse direito em favor da instituição financeira. Diante da complexidade em avaliar o mérito administrativo, quanto à concessão para fins comerciais, mesmo que seja possível, dificilmente a instituição financeira não será titular de outro imóvel. Ademais, mesmo que o bem seja levado a leilão, o adquirente deverá atender a todas as suas finalidades e requisitos.

Diante das reflexões apresentadas, mesmo com as alterações legislativas que elevaram a CDRU e CUEM a nível de direito real, integrando o sistema de garantias reais disciplinadas no Código Civil e na Lei nº 9.514/1997, deparamo-nos com alguns obstáculos concretos que podem dificultar a ampla utilização desses institutos para garantir o pagamento de créditos oriundos do sistema financeiro.

A natureza social da CDRU e da CUEM aproxima mais esses institutos da lógica do sistema financeiro de habitação. O SFH tem uma regulação mais firme, por parte do poder público, que pode, ao mesmo tempo que outorga esses direitos, já fixar os critérios para que eles sejam utilizados de forma efetiva, como garantia real.

A estrutura dessas concessões impõe dificuldades para que tais direitos integrem a lógica do sistema de concessão de créditos e garantias, tanto no SFH, quanto no SFI. Como exposto no segundo capítulo, a partir da CRFB/88 e do Estatuto da Cidade, a situação possessória alcançou papel de grande relevância na dinâmica da regularização fundiária. Esse viés é combatido pela Lei nº 13.465/2017, como será exposto no quarto capítulo, que busca privilegiar uma regularização fundiária pautada na situação jurídica proprietária.

O que se pretende demonstrar é que o novo marco de regularização fundiária buscou atender e fomentar, a partir de uma regularização fundiária baseada na propriedade, esse sistema

de financiamentos e garantias, atendendo às demandas dos atores do mercado financeiro imobiliário e de habitação.

3.3 A Lei nº 11.977/2009 e a financeirização da moradia: investimento público e agente privado na reprodução do capital no ambiente urbano

Para uma análise mais precisa da Lei nº 11.977/2009, faz-se necessária uma compreensão do contexto econômico, político e social de sua elaboração. A lei de 2009 é fruto do Projeto Moradia, que fez parte de um conjunto de propostas do Instituto Cidadania, coordenado pelo presidente Lula. O projeto integrou o rol de propostas apresentado na campanha presidencial de 2002.

O Projeto Moradia foi apresentado no ano 2000, com a proposta de criação do Sistema Nacional de Habitação – o qual era coordenado pelo Ministério das Cidades e formado pelos três entes da federação. Segundo Raquel Rolnik:

> o controle social do sistema seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e por órgãos semelhantes nos estados e municípios, aos quais caberia gerir fundos de habitação que deveriam concentrar recursos orçamentários para subsidiar moradia para a população de baixa renda[579].

Com isso, por meio de um amplo controle social, em todos os níveis da federação, a produção de moradia popular era o grande norte do programa.

Para viabilizá-lo, seria essencial a aprovação do projeto de lei de iniciativa popular que instituiria o Fundo Nacional de Habitação (FNH), bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional. A política de subsídios previa recursos não onerosos, provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com recursos retornáveis, para viabilizar o crédito e o acesso à moradia digna para a população de baixa renda[580].

Para garantir que os recursos do FGTS fossem destinados a essa população, o mercado deveria retomar a produção habitacional, com o objetivo de atender à classe média, reativando o crédito imobiliário, principalmente os provenientes do SPBE (recursos de poupança), que não

[579] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 295.

[580] BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, v. 22, n. 82, maio/jun 2009. p. 8.

vinham sendo destinados à habitação. Por isso a criação do FNH era tão importante, uma vez que reduziria os riscos do crédito e os juros.

Cabe destacar que o Projeto Moradia fazia referência expressa à necessidade de aprovação do Estatuto das Cidades, como uma forma de baratear o acesso à terra urbana, combatendo a especulação com imóveis ociosos, por meio da regulação do uso da terra.

Entre outros autores, o projeto teve a participação significativa de Nabil Bonduki, que fez uma associação essencial entre o problema habitacional e a necessária intervenção do Estado no mercado fundiário. Sobre o tema, segue depoimento do próprio:

> A noção de que a questão da habitação não podia ser enfrentada sem uma forte intervenção no mercado fundiário e de modo articulado com a questão urbana consolidou-se depois de um voo de helicóptero sobre São Paulo. Tivemos a oportunidade de mostrar a Lula o caótico processo de expansão urbana, e ele ratificou a concepção de que o problema da moradia não se resolvia apenas com a construção de casinhas, mas era necessário enfrentar também a questão urbana e fundiária, aspecto que tem grande atualidade no programa *Minha Casa, Minha Vida*[581].

O principal ponto de discussão na Política Nacional de Habitação (PNH) era o fato de o FGTS continuar sendo o principal elemento financiador do SFH, e ainda subordinado à gestão da Caixa Econômica Federal (CEF), vinculada ao Ministério da Fazenda. A rígida política monetária impôs dificuldades na implementação dos financiamentos, especialmente em favor das famílias de baixa renda. Sobre a primeira gestão do Ministério das Cidades, Nabil Bonduki afirma que:

> O ministro Olívio Dutra e sua equipe encontraram enormes dificuldades na área de financiamento, diante de uma rígida política monetária, sob o comando ortodoxo do Ministério da Fazenda. Durante 2003 e 2004, escassearam os recursos, continuando a prevalecer os programas do FGTS do governo anterior, apesar dos esforços do Ministério das Cidades em priorizar a população de baixa renda, onde está concentrado o déficit. A nova Política Nacional de Habitação (PNH) incorporou as propostas do Projeto Moradia (com exceção do Fundo de Aval), mas aspectos importantes não puderam ser implantados de imediato. Sem subsídios significativos, prevalecia a visão bancária da Caixa Econômica Federal, sem alterações na concessão do crédito[582].

A Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005 criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que foi implementado em julho de 2006, e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). De acordo com ela, todos os recursos públicos

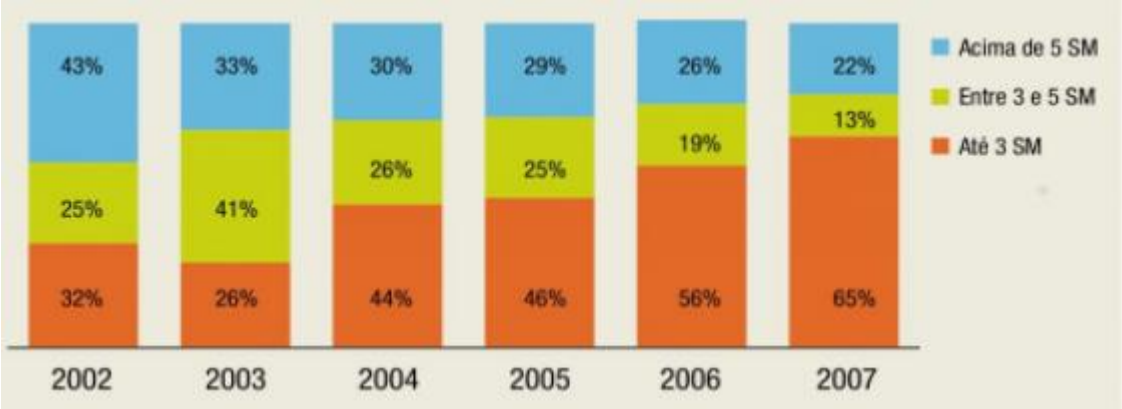
---

[581] BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, v. 22, n. 82, maio/jun 2009. p. 8.

[582] Ibid., p. 9-10.

destinados à habitação fariam parte do SNHIS e estariam submetidos à PNH. O atendimento priorizou as famílias de baixa renda, com a concessão de subsídios, especialmente em razão de a Resolução nº 460 do Conselho Curador do FGTS ter ampliado esses subsídios com recursos desse fundo. Com isso, cresce a concessão de crédito em favor da população de baixa renda, como demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 5 - Atendimento habitacional por faixa de renda com recursos do FGTS (2002-2007)



Fonte: Ministério das Cidades. Apresentação aos Seminários Digitais do PlanHab, 2007[583].

Os recursos foram utilizados para os mais diversos fins, como construção de habitações, urbanização, regularização fundiária, melhorias habitacionais, reformas e conversão de imóveis para habitação. Os programas eram executados pelos fundos municipais e estaduais, através do repasse federal de verbas. O SNHIS definiu que o Ministério das Cidades seria o gestor do FNHIS e a CEF, seu agente operador. Um dos principais problemas apontados é que o FNHIS foi institucionalizado como um fundo orçamentário, estando, portanto, sujeito a contingenciamentos e regras de licitação. Em vez disso, deveria ter sido estruturado como um fundo financeiro, em que regularmente são aportados recursos orçamentários[584].

A PNH disciplinava dois subsistemas de habitação: (i) subsistema de habitação de interesse social; e (ii) subsistema de habitação de mercado. Eles eram separados de acordo com

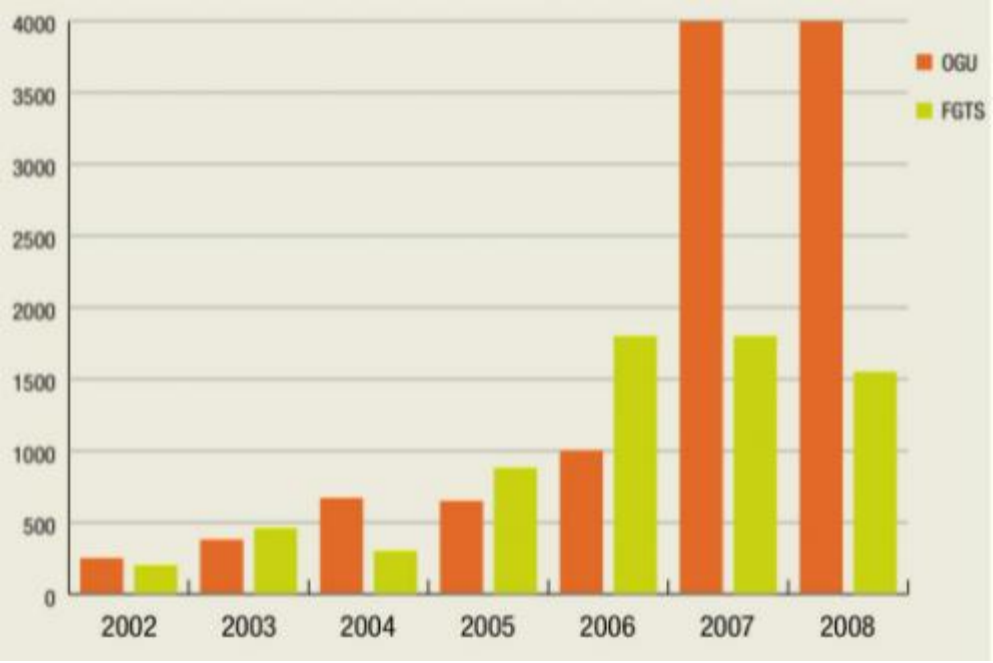
[583] BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, v. 22, n. 82, maio/jun 2009. p. 10.

[584] De acordo com Raquel Rolnik: "O plano de funcionamento do SNHIS ficaria também condicionado à adesão de estados e municípios, que, para isso, deveriam constituir seus próprios fundos e conselhos e elaborar planos de habitação. Entre 2006 e 2008, os recursos do FNHIS foram basicamente destinados para apoiar a elaboração de planos municipais e estaduais de habitação, além de algumas poucas ações na área de urbanização de favelas" (ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 297).

a demanda e a fonte de recurso. O objetivo era organizar e ampliar os investimentos no setor habitacional brasileiro, com a criação de mecanismos de proteção aos financiamentos e à própria captação de recursos.

Durante 2002 e 2008, os recursos destinados aos financiamentos habitacionais cresceram consideravelmente (foram multiplicados por 20), tanto aqueles decorrentes do orçamento geral da União (OGU), quanto os provenientes do FGTS, como demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 6 - Evolução e tendências dos recursos não onerosos para a produção habitacional e urbanização de assentamentos precários – recursos do OGU e do FGTS (desconto) 2002-2008



Fonte: Consórcio PlanHab, com dados do Ministério das Cidades, 2008-2011, previsão PPA[585].

Com relação à habitação de mercado, no mesmo período (2002-2008), os financiamentos habitacionais foram destinados à classe média. É importante salientar que a Lei nº 9.514/1997 já estava há quase dez anos em vigor, outorgando confiança ao mercado. Ademais, a Lei nº 10.931/2004 trouxe modificações importantes para o sistema de garantia, especialmente com a disciplina do patrimônio de afetação, fortalecendo a estrutura já existente. Na mesma linha, o BACEN determinou que os bancos utilizassem os recursos da poupança

[585] BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, v. 22, n. 82, maio/jun 2009. p. 10.

para financiar a habitação. Assim, os recursos destinados à habitação provenientes do SBPE, que, em 2002, eram de R$ 2,2 bilhões, foram ampliados para R$ 27 bilhões em 2008.

Surge, então, um cenário extremamente favorável ao mercado imobiliário, em que o sistema de concessão de créditos foi ampliado de modo significativo para demandas de diversas faixas de renda, com uma estruturação legal robusta no que tange às garantias. Nesse contexto, Nabil Bonduki afirma que "iniciou-se uma avassaladora procura por terrenos, num processo especulativo que chegou a ser chamado, entre 2007 e 2008, de *boom* imobiliário"[586].

Diversas empresas que atendiam a demandas das classes mais altas inauguraram subsidiárias para atender à procura habitacional da baixa classe média, seguimento que cresceu de modo considerável, em razão da ampliação dos financiamentos, da estabilização da economia e da política salarial desse período. A baixa classe média, a rigor, dependia do crédito habitacional subsidiado pelas políticas públicas, como já demonstrado. A virada de chave para esse setor ocorreu quando o crédito imobiliário privado, sem subsídio, tornou-se acessível.

Na contramão do crescimento brasileiro, em 2009 veio a crise econômica internacional, que teve sua origem no setor imobiliário. Para evitar o desemprego e a desaceleração no setor, pressionado pelos empresários, o governo federal iniciou um planejamento para implementar políticas de estímulo à produção habitacional. No que se referia à concessão de crédito, a ideia era criar uma política de subsídios baseada em grupos de atendimento por capacidade de retorno ao financiamento, em que os mais pobres seriam beneficiados e aqueles que tinham capacidade de pagar, mas representavam risco para os agentes financeiros, poderiam utilizar um fundo garantidor. Por meio desses subsídios diretos ao comprador, o governo viabilizaria a compra de uma média de 200 mil unidades, que as construtoras já estavam preparadas para lançar no mercado[587].

O principal foco do pacote habitacional era o denominado segmento econômico com renda entre quatro e dez salários-mínimos, uma decorrência da grande interferência dos empresários do setor na estruturação do projeto. No final de 2008, o pacote foi apresentado ao governo federal, que realizou modificações importantes, como: (i) ampliação da parcela de

[586] BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, v. 22, n. 82, maio/jun 2009. p. 11.

[587] De acordo com Rolnik: "O pacote foi elaborado pelo governo em diálogo direto com os empresários e investidores envolvidos e, inicialmente, tinha como objetivo salvar as empresas da *débâcle* e, ao mesmo tempo, funcionar como medida contracíclica para garantir empregos e crescimento num cenário internacional desfavorável. Nesse sentido, suas ações deveriam ser imediatas e, portanto, desviar de qualquer política complexa que exigisse longo tempo de maturação ou que encontrasse resistências, como é o caso de uma política fundiária" (ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 300).

financiamentos, que deveria ser dirigida aos setores de mais baixa renda e (ii) inserção da "faixa 1" de financiamento, destinada à parcela de baixíssima renda da população, em que prefeitos e governadores indicariam os beneficiários. Após inúmeras discussões entre governo federal, empresários, prefeitos e governadores, esse pacote anticrise foi batizado de Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Já no início de 2009, o governo federal sofreu forte pressão dos setores populares ligados ao movimento de moradia (reforma urbana) e ao movimento sem-terra (reforma agrária). A consequência dessa atuação foi: (i) criação da modalidade MCMV-Entidades, que receberia subsídios destinados à produção de moradias por associações e cooperativas de autogestão; e (ii) criação da modalidade de construção de casas por cooperativas e pequenos produtores de agricultura familiar (PNH-Rural).

O projeto de lei que tramitou no congresso previa, inicialmente, que o programa atenderia apenas as regiões metropolitanas e os municípios com mais de 100 mil habitantes, já que são as áreas de maior atuação das incorporadoras. Ele recebeu 308 emendas, sendo que mais da metade pretendia que o programa beneficiasse municípios menores. Como consequência, ocorreu a extensão da proposta para os municípios com menos de 50 mil habitantes, com a criação da modalidade MCMV-50[588].

Mesmo com essas alterações (MCMV-Entidades, PNH-Rural e MCMV-50), o grande protagonista do programa foi o MCMV-Empresas. Essa modalidade apresentava condições específicas para diversas faixas de renda, com diversidade nos subsídios, valores, estrutura comercial e financeira, e no limite de valor das unidades.

No momento de sua criação, o projeto funcionava da seguinte forma: a faixa 1 (renda familiar mensal de até R$ 1,6 mil) era quase integralmente subsidiada: as construções eram realizadas por empresas privadas, as unidades eram compradas pela CEF diretamente dessas empresas e, posteriormente, distribuídas pelos governos locais, a partir de cadastros próprios. Os beneficiados dessa faixa deveriam pagar uma taxa mensal de R$ 50,00 em favor da CEF, durante dez anos, sob pena de perda da casa. A diferença entre o custo de produção da unidade e o valor efetivamente pago pelos moradores era coberta por recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), fundo privado capitaneado pelo orçamento federal. Por sua

[588] Raquel Rolnik afirma que: "Desde o lançamento do programa, MCMV-Entidades e PNH-Rural representam, juntos, 1% do total das unidades e recursos do MCMV. […] Apesar de importantes para garantir o apoio político do programa entre movimentos de moradia e políticos de cidades pequenas, as modalidades MCMV-Entidades, PNH-Rural e MCMV-50 representavam menos de 10% do total de unidades e recursos previstos em seu lançamento, o que torna o MCMV-Empresas o núcleo duro dessa política." (ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 302.)

vez, a faixa 2 (renda familiar mensal entre R$ 1,6 e 3,1 mil) era subsidiada no limite de R$ 23 mil, uma média de 20% do preço da unidade. As linhas de crédito tinham os menores juros da média de mercado e a garantia era dada por um fundo público, o Fundo Garantidor da Habitação (FGHab). Por fim, a faixa 3 (renda familiar mensal de até R$ 5 mil) era beneficiada apenas com juros mais baixos e a garantia do FGHab, sem qualquer subsídio.

Enquanto, na faixa 1, a unidade era adquirida pela CEF, que depois a repassava ao morador, nas faixas 2 e 3, a construção e a comercialização das unidades eram realizadas pela própria empresa privada, que assumia todos os riscos. Nesse caso, o papel da CEF era financiar a aquisição, e, quando fosse o caso, subsidiá-la. Para todas as faixas, existia um teto no valor da unidade, para que o beneficiário fizesse uso do subsídio e das condições do crédito[589].

Com o lançamento do PMCMV, as incorporadoras recuperaram o valor de suas ações na bolsa e protagonizaram uma produção de unidades imobiliárias significativa. A título de exemplo, a Cyrela, no segundo semestre de 2007, lançou 5.611 unidades novas, número maior do que os dos cinco anos anteriores. O crescimento da empresa ocorreu no período de 2010 a 2013 e, até hoje, ela mantém uma subsidiária específica para trabalhar com o PMCMV. Atualmente, a Cyrela se divide em bandeiras diferentes para atuar em segmentos distintos do mercado. A marca "Vivaz" tem foco no PMCMV; a "Living" é voltada para empreendimentos da classe média e a "Cyrela" está direcionada a negócios com imóveis de alto padrão. O patrimônio líquido da incorporadora soma quase 7 bilhões de reais[590].

O PMCMV, a partir de suas linhas de subsídios e financiamentos, teve um impacto direto na atividade das incorporadoras, impulsionando a rentabilidade do setor e beneficiando seus investidores com o aumento do valor das ações. Para demonstrar o crescimento do setor imobiliário, Raquel Rolnik apresenta dados significativos:

> De acordo com dados da Revista do Sinduscon, o sindicato das empresas de construção, o setor cresceu 47,1% no período 2003-2013, enquanto o PIB, no mesmo período, cresceu 45,9%. Foram criados 2,23 milhões de postos de trabalho formais. A partir de 2010, cerca de 1 milhão de unidades financiadas pelo FGTS e SBPE foram lançadas por ano, um número quatro vezes maior do que em 2003; a produção de tintas cresceu 75% e a de vergalhões, 72%, no mesmo período. Nesse sentido, podemos afirmar que, do ponto de vista do crescimento econômico e da geração de

[589] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 304. A autora afirma que em regra, o teto do valor da unidade para a faixa 1 é de 76 mil reais, e até 190 mil reais para a faixa 2. Destaca que existem tetos distintos para as diversas categorias de cidades e regiões. São Paulo, Rio de Janeiro e outras regiões metropolitanas tem os tetos mais altos.

[590] CYRELA. In: INFOMONEY, [S.l.], 2022. Disponível em: <www.infomoney.com.br/cotacoes/cyrela-realty-cyre3/>. Acesso em: 22 jan. 2022.

> empregos, a estratégia foi bem-sucedida, o que, sem dúvida, angariou apoio de setores empresariais e sindicais[591].

O PMCMV conseguiu grande capilaridade, especialmente por sua implementação em nível municipal, deixando os municípios isentos de financiar e executar as construções. O agente financeiro do programa era a CEF, com as próprias empresas privadas executando-as, restando aos municípios a indicação dos beneficiários atendidos pela faixa 1.

A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, quase que integralmente revogada, disciplinou o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Seu primeiro capítulo, parcialmente revogado, é destinado ao PMCMV; o segundo, também parcialmente revogado, regula o registro eletrônico e as custas e emolumentos; já o terceiro capítulo, integralmente revogado, disciplinava a regularização fundiária de assentamentos urbanos.

Com relação à regularização fundiária, a estrutura da lei já foi observada no segundo capítulo da presente pesquisa, especificamente sob sua perspectiva plena, e como instrumento da política pública urbana. O tema ainda será posto em discussão no quarto capítulo, destinado à análise da Lei nº 13.465/2017, no que se refere ao novo contexto da regularização fundiária, balizando um contraponto entre os cenários de 2009 e de 2017.

O PMCMV, analisado sob a ótica da financeirização da terra urbana, associou a aquisição de unidades imobiliárias à lógica de financiamentos, subsídios e garantias, especialmente a hipotecária. Além disso, o programa gerou uma corrida por aquisição de terra, por parte das incorporadoras, para que pudessem construir. É importante destacar que terra urbana significa terra servida por infraestrutura e serviços. Para produzir moradia, é essencial que haja investimentos sobre a terra, a fim de que ela ofereça as condições mínimas de habitabilidade[592].

Esses investimentos criam renda para os proprietários fundiários e imobiliários. No caso da lógica da produção de moradia adotada pelo PMCMV, esses proprietários, inicialmente, são

---

[591] ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 306.

[592] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 118. A autora afirma, ainda, que: "A moradia é uma mercadoria especial. Ela demanda terra, ou melhor, terra urbanizada, financiamento, a produção e financiamento para venda. Nesse sentido, ela tem uma vinculação com a macroeconomia, já que o mercado depende de regulação pública e subsídios ao financiamento. Ao disputar investimentos com outros ativos financeiros, ela exigiria mover o coração da política econômica. Por outro lado, ela tem ligação com os mais vivos interesses que estão presentes no poder local: aqueles que disputam os investimentos públicos em infraestrutura urbana para se apropriar da valorização imobiliária". (Ibid. p. 118.)

as próprias incorporadoras. A produção de moradia depende de terra urbanizada, e essa urbanização, por sua vez, depende de investimentos públicos. Dessa forma, o direito à moradia está subordinado a programas habitacionais que, segundo Ermínia Maricato, "devem ser diversificados e apontar em duas direções: (i) a ampliação do acesso ao mercado legal; e (ii) a recuperação das áreas degradadas ocupadas irregularmente"[593].

No que se refere ao mercado legal de moradia, apenas uma pequena parte da população tem acesso a ele, em razão do complexo sistema de concessão de crédito e exigência de garantia, como já abordado. Nessa linha, quanto menor o mercado legal, maior a exclusão e a ilegalidade, favorecendo os lucros especulativos, em razão da baixa oferta no mercado. Consequentemente, isso gera uma menor produtividade na indústria da construção. O mercado legal de acesso à terra urbana, especialmente para fins de moradia, está associado à concessão de créditos pelos autores do capitalismo financeiro urbano. O PMCMV ampliou o mercado legal, inserindo todos os beneficiados nessa lógica.

Não restam dúvidas de que o programa incentivou as empresas privadas a produzirem habitação para moradores de baixa renda, permitindo, de alguma forma, o acesso à terra urbana. Ocorre que esse mercado permaneceu dependente dos recursos públicos para subsidiar a aquisição de propriedade, afastando os riscos das empresas privadas (mas garantindo seus lucros), e transferindo todos eles para o setor público.

O modelo de acesso à terra institucionalizado pelo PMCMV está associado à dinâmica de aquisição pautada no sistema de concessão de créditos e garantias. Mesmo na faixa 1 do programa, em que o subsídio é quase integral, há necessidade de impor ao adquirente a lógica de pagamento, ainda que simbólico, sob pena de perda da casa. As demais faixas se submetem à estrutura clássica dos financiamentos.

Ademais, foi outorgado grande protagonismo às empresas privadas no que diz respeito à decisão sobre a localização da construção e elaboração do projeto. Dessa forma, vê-se que, mesmo com investimentos públicos, as decisões estruturais sobre a produção da moradia estavam nas mãos dos agentes privados.

O grande norte dessas decisões, especialmente no que diz respeito à localização da terra para construir, é a rentabilidade. Como já exposto, o teto de preço e as dimensões da unidade habitacional já estão previamente estabelecidos, fazendo com que o lucro do incorporador esteja presente na economia que ele faz no processo produtivo. Segundo Raquel Rolnik, essa economia é obtida através da:

---

[593] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 119.

> padronização, da escala (número de unidades reproduzida), da rapidez de aprovação e construção e do menor custo possível com a compra do terreno. O resultado dessa equação financeira é a construção de megaempreendimentos padronizados inseridos nas piores localizações da cidade, isto é, onde o solo urbano é mais barato[594].

O preço da terra é decisivo na escolha dos locais em que as unidades serão construídas. Como vem sendo observado no decorrer do presente trabalho, os locais mais afastados da infraestrutura urbana tendem a ter custo de aquisição mais baixo. Isso nos leva à conclusão de que as construções, especialmente para as classes mais baixas, além de não estarem adequadas às demandas específicas daquelas famílias, em razão da padronização, estão em regiões sem infraestrutura adequada. Como já orientou Ermínia Maricato, o preço da terra urbana está associado ao grau de sua urbanização.

Raquel Rolnik cita uma importante pesquisa realizada pelo LabCidade junto às grandes incorporadoras, em que a produção em larga escala é condição para a lucratividade no contexto do PMCMV. Segundo a autora: "foi afirmado que, com taxas de retorno inferiores a 15%, só vale a pena construir empreendimentos de faixa 1 com mais de seiscentas unidades habitacionais"[595].

A questão da localização também tem impacto significativo, especialmente em razão dos preços fundiários. De acordo com Thêmis Amorim Aragão, a ampla disponibilidade de crédito e o crescimento da renda impactaram diretamente no valor da terra, fazendo com que os preços imobiliários crescessem acima dos índices da inflação, dos custos da construção e do aumento da renda[596]. Com isso, as unidades da faixa 1 foram construídas em locais mais afastados, enquanto as da faixa 3, em locais mais próximos da infraestrutura urbana. O PMCMV, portanto, não conseguiu deixar de reproduzir a lógica centro-periferia, presente nas cidades brasileiras desde o século XIX, como exemplificado quando se tratou da formação urbana da cidade do Rio de Janeiro, no primeiro capítulo. Essa estruturação acerca da localização também remete à lógica do BNH, em que a COHAB era responsável pela construção, como já analisado.

---

[594] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 310.

[595] Ibid., p. 311.

[596] ARAGÃO, Thêmis Amorim. *Housing policy and the restructuring of real estate sector in Brazil (2003-2013)*. [S.l., 201-?]. Disponível em: <www.academia.edu/37209651/Housing_Policy_and_the_Restructuring_of_Real_Estate_Sector_in_Brazil_2003_2013>. Acesso em: 22 jan. 2022.

Com a tomada de decisão nas mãos dos agentes privados, mesmo com bilhões de reais em subsídios, o PMCMV não conseguiu reduzir a segregação socioespacial das cidades brasileiras. Pelo contrário, o subsídio se tornou um instrumento de especulação imobiliária, uma vez que as incorporadoras puderam influenciar diretamente no preço da terra. Sobre a apropriação dos investimentos públicos pelo mercado imobiliário, Ermínia Maricato afirma que:

> Eles alimentam o mercado imobiliário restrito e especulativo ao invés de ampliar as oportunidades de localizações, condições, dentre outras, para a democratização do acesso à cidade. A deterioração de determinados territórios urbanos e a valorização de outros respondem a uma conjunção de interesses que buscam a captação da renda imobiliária e do lucro de construção (este, especialmente nas obras de construção pesada). Os governos estaduais e municipais, capturados por esses agentes, orientam a dinâmica urbana por meio de obras que não obedecem a nenhum plano explícito. Essa é a marca de um "desenvolvimento" urbano dominado pelos interesses privados rentistas e lucrativos, de um lado, e pela ignorância em relação ao assentamento da maior parte da população, de outro[597].

Nesse ponto, a atuação do poder de cada região poderia influenciar a escolha da localização de tais imóveis. Por meio de seus planos diretores, os municípios poderiam definir os locais onde seria permitida e deveria ser estimulada a implantação dos empreendimentos dessa natureza, combatendo a existência de imóveis ociosos e subutilizados, e reduzindo a retenção especulativa de terrenos urbanos.

Outra consequência do programa, mesmo que indireta, foi a ampliação da fluidez dos moradores de assentamentos informais no território. Em diversos momentos, o PMCMV foi utilizado como instrumento para reassentar famílias atingidas por remoções provenientes do interesse público ou privado nas áreas ocupadas, ou sob o argumento de ocuparem áreas de risco. Essa consequência converge com a falta de uma política de regularização fundiária que favoreça os moradores desses assentamentos.

A partir da reflexão já realizada no segundo capítulo, a ausência de uma política pública de regularização permite que, nos litígios possessórios entre ocupantes informais e proprietários, públicos ou particulares, ocorra a prevalência da situação jurídica proprietária, intensificando o deslocamento desses ocupantes nas cidades. A possibilidade de inserção desses moradores no PMCMV justificou o reassentamento de famílias de baixa renda que moravam em locais próximos às regiões centrais nas franjas da cidade, para onde foram levadas.

---

[597] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 134.

Essa fluidez no território beneficia os atores do mercado imobiliário, que se utilizam das remoções para realizarem uma verdadeira adequação no valor fundiário, especialmente na liberação de espaço nas regiões centrais, em que a terra urbana é raríssima[598].

Uma reflexão que se deve fazer frente à problemática imposta pelo PMCMV é se, de fato, ele intensifica a produção de moradia como forma de democratizar o acesso à terra. Sobre o tema, Ermínia Maricato faz a seguinte separação: "A ampliação da oferta de moradias pode se dar via promoção pública subsidiada ou via mercado privado. Este, por sua vez, pode ser dividido entre a promoção privada lucrativa e a promoção privada não lucrativa ou produção cooperativa"[599].

A rigor, todos os holofotes estão voltados para a produção privada lucrativa, da qual o poder público é refém, como demonstrado. Por isso, esses holofotes devem ser movimentados na direção de uma produção cooperativa. Isso deve ocorrer através do apoio do Estado às cooperativas habitacionais, desenvolvendo uma política fundiária qualificada e desburocratizada.

As cooperativas privadas podem atender a um público que não é beneficiado pelo mercado legal de créditos e garantias, além de combater diretamente o protagonismo da lógica de aquisição de bens imóveis pelo financiamento. A produção cooperativa pode ampliar a oferta para uma parcela da população, enfrentando a retenção especulativa. De acordo com Ermínia Maricato, existem várias formas de garantir a provisão de moradia, dentre elas, podem-se citar duas[600]: (i) a moradia de aluguel, em que investimentos pontuais públicos em moradia de aluguel produzirão o inquilino municipal, mesmo com a terceirização da administração e (ii) a reabilitação dos centros velhos. Os bairros centrais ficam ociosos em suas infraestruturas nos horários não comerciais, por isso, é essencial uma legislação de uso e ocupação do solo que viabilize o pequeno negócio, o patrimônio comum e a promoção do próprio uso residencial do centro.

Diante da análise da Lei nº 11.977/2009, especificamente sob a ótica do PMCMV, é perceptível o quanto essa legislação contribuiu para a sistemática de apropriação do solo urbano pelos atores do mercado imobiliário. Embora a produção de unidades habitacionais tenha sido alavancada, com um número expressivo de novas moradias, os subsídios públicos foram

---

[598] SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008. p. 80.

[599] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 120.

[600] Ibid., p. 131-132 e 140.

inseridos na lógica da especulação imobiliária, sobretudo em razão do fator terra-localização, já abordado neste capítulo.

A autonomia do incorporador na escolha do local da construção impacta diretamente no valor da terra e, portanto, contribuiu para a segregação socioespacial das cidades, perpetuando a estrutura urbana brasileira. Dessa forma, potencializa a fluidez dos moradores de assentamento informais e solidifica a lógica de acesso à terra, a partir de um sistema de concessão de crédito.

4 A LEI Nº 13.465/2017 E A RECONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA A PARTIR DA SITUAÇÃO JURÍDICA PROPRIETÁRIA

4.1 A regularização fundiária como forma de gerar capital vivo: da posse à propriedade na construção de Hernando de Soto

> A solução para o problema global, continua a nos assegurar o Banco Mundial (pendendo fortemente para as teorias de de Soto), são os direitos de propriedade privada para todos os moradores de favelas e o acesso ao microfinanciamento (que na verdade proporcionam altíssimas taxas de retorno aos grandes financistas do mundo ao mesmo tempo que levam alguns dos tomadores de empréstimos ao suicídio devido ao estado de escravidão econômica em que se veem enredados por conta de suas dívidas).
>
> *David Harvey*

No Brasil, já em 1500, ou melhor, especificamente em 1532, iniciou-se o processo de apropriação de terras, seguindo um viés absolutista e, mesmo que de forma embrionária, a construção de uma lógica de mercantilização delas. As diversas formas de apropriação da terra influenciaram diretamente no processo de urbanização, em que o novo espaço urbano que surgia era utilizado de maneira tendenciosa para viabilizar a reprodução do capital rural.

A atuação política dos poderes constituídos, especialmente na produção legislativa, incorporou uma estrutura liberal de proteção ampla aos direitos de propriedade, estabelecendo uma verdadeira cerca jurídica e impedindo o acesso formal à terra urbana. Desse modo, a apropriação da terra à margem do direito formal seguiu acompanhando a própria formação urbana, como a única opção viável para um grupo significativo de brasileiros não proprietários.

O reconhecimento dos inúmeros assentamentos informais urbanos ocorreu em diversos momentos da história brasileira, sendo o mais significativo o seu acolhimento pela Constituição Federal de 1988. O processo constituinte elevou a regularização fundiária a pilar da política pública urbana, em conjunto com o planejamento urbano, estabelecendo as bases para a efetivação de inúmeros direitos patrimoniais e extrapatrimoniais.

A legislação infraconstitucional, especialmente o Estatuto da Cidade e o Código Civil de 2002, segundo a orientação constitucional, ratificaram a importância e a autonomia da posse, frente à situação jurídica proprietária. Tais leis estabeleceram as bases para a implementação de instrumentos de regularização fundiária pautados na referida situação, como forma de afastar o assédio dos atores do mercado imobiliário por mais terra urbana.

Em paralelo ao reconhecimento desse *status* possessório, surgiram formas "criativas" de apropriação e reprodução do capital no ambiente urbano, submetendo o mercado formal de acesso à terra a um sistema complexo de concessões de crédito, a partir de garantias reais. O capital se tornou abstrato, com a formação de um mercado secundário de ações lastreado, entre tantas opções, no direito de propriedade de imóveis urbanos. Com isso, a raríssima terra urbana, novamente, foi apropriada por esses novos atores, viabilizando essas novas dinâmicas de reprodução. Para atender a esses interesses, a posse começou a ser tratada como um capital morto, sendo, portanto, cooptada pela situação jurídica proprietária.

Hernando de Soto – economista peruano que exerceu grande influência sobre os programas de regularização fundiária durante o governo de Alberto Fujimori –, em seu segundo livro, *O mistério do capital* (2001), que obteve ampla repercussão internacional, constrói uma ideia de apropriação da terra a partir da transformação desse capital morto. De acordo com sua teoria, os países pobres não conseguem fazer com que seus ativos se transformem em capital, na forma de produção de riqueza. Segundo ele, as economias das pessoas desses países, reunidas, superam os empréstimos realizados no âmbito das instituições internacionais. As economias ativas não conseguem se transformar em capital, pois são "posses defectivas", como imóveis construídos em locais que não têm o direito de propriedade formalizado ou empresas sem constituição regularizada. O título de propriedade e a legalização de uma atividade conectam esses ativos ao resto da economia, permitindo, por exemplo, a obtenção de crédito. Por sua vez, a possibilidade de regularização transforma esses ativos em capital – segundo de Soto, "a representação da propriedade" é capaz de gerar capital.

Este é o mistério do capital na teoria de de Soto: como fazer com que os ativos dos países pobres sejam representados e consigam gerar capital? Os ativos informais são considerados um capital invisível, cuja formalização gera uma representação, transformando essa riqueza, que ficava na sombra, em capital.

Seguindo essa lógica, de Soto aponta os cinco mistérios do capital: (i) "mistério da informação ausente", que tem relação com a falta de informação sobre as pessoas que mantém um acúmulo de bens na informalidade; (ii) "mistério do capital", objeto central de sua pesquisa, em que o autor analisa o que é o capital, como ele é produzido e como se relaciona com o

dinheiro; (iii) "mistério da percepção política", em que investiga as razões de os governos não explorarem esse capital morto, uma verdadeira "riqueza em potencial"; (iv) "as lições esquecidas na história dos Estados Unidos", em que analisa o momento em que ocorreu a consolidação de um capitalismo bem-sucedido na Europa e nos EUA; e (v) "o mistério do fracasso legal", em que de Soto estuda as razões para a legislação de propriedade supostamente não funcionar nos países emergentes[601]. Para uma melhor compreensão da posição desse autor, é oportuno fazer uma análise de cada um desses pontos, para que, posteriormente, se observe como se deu a tentativa de concretizá-los em solo brasileiro, a partir na Lei nº 13.465/2017.

Com relação ao "mistério da informação ausente", o autor faz uma reflexão acerca da dificuldade existente, nos países em desenvolvimento, em formalizar seus negócios e suas moradias, especialmente em razão da burocracia local. Por isso, seria uma opção da população ficar fora do sistema. As atividades que são desenvolvidas na informalidade preenchem uma lacuna da economia formal, correspondendo, segundo de Soto, a um verdadeiro "setor subcapitalizado", como ocorre com os serviços de transporte público e, especialmente, no setor de produção de unidades habitacionais.

Segundo o autor, essa informalidade do setor subcapitalizado é uma consequência da enorme burocracia institucionalizada na própria legislação. Com relação ao setor de habitações, de Soto afirma que a maioria delas, nas cidades de países em desenvolvimento, foge da estrutura legal e das leis, que, em tese, proporcionam a seus proprietários representações capazes de gerar esse capital vivo. Isso faz com que seus recursos sejam invisíveis, impedindo que esses ativos em potencial sejam identificados e convertidos em dinheiro, o que torna precário o valor de troca[602].

Há uma tentativa de identificar o valor desse chamado capital morto. Especificamente na questão habitacional, capital morto se refere às moradias extralegais. Hernando de Soto sustenta que, nos países em desenvolvimento, a soma desse capital é superior à dos próprios ativos do governo, das bolsas de valores locais, dos investimentos estrangeiros e de todos os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial[603]. Solucionar a questão da extralegalidade é

---

[601] DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 26-28.

[602] Ibid., p. 44.

[603] Segundo o autor, no Haiti, 68% dos moradores da cidade vivem em moradias sem escritura legal. De acordo com os padrões ocidentais, essas habitações não têm valor alto. Ele afirma que: "O valor total dos imóveis de posse extralegal dos pobres no terceiro mundo e nas nações do extinto bloco comunista somam 9,3 trilhões de dólares". Hernando de Soto afirma que esse valor é o dobro do total do suprimento de moeda norte-americana em circulação. (Ibid., p. 46-47.)

solucionar, segundo o autor, o próprio problema da pobreza mundial. O mistério de de Soto é desvendar uma forma de colocar essa riqueza que dorme fora da legalidade em uso, transformando, portanto, esses ativos em capital vivo.

Diante da perspectiva apresentada, o autor defende que a desburocratização dos processos de formalização é essencial para garantir que ativos intangíveis, uma vez que estão fora da formalidade *stricto sensu*, se tornem tangíveis, ou seja, verdadeiros ativos que podem circular junto às inúmeras trocas realizadas no *locus* capitalista.

Com relação ao "mistério do capital", o economista afirma que os ativos nos países em desenvolvimento são destinados a propósitos materiais imediatos, como uma construção exclusivamente para morar ou uma plantação apenas para alimentação. No Ocidente (expressão utilizada por de Soto para identificar os países desenvolvidos), "esses ativos levam uma vida paralela ao mundo físico, sob a forma de capital"[604], como na hipótese em que um imóvel, além de ser utilizado para moradia, também pode ser objeto de hipoteca, garantindo uma concessão de crédito.

Basicamente, os ativos devem ser transformados em capital, que, via de consequência, gera excedente. Fazendo um diálogo com a reflexão realizada no segundo capítulo desta tese, especificamente quanto à teoria do valor de Harvey, pode-se dizer que a transformação de ativos em capital é uma forma de priorizar o valor de troca, afastando o valor de uso, principalmente com relação à terra urbana. A formalização, na teoria de de Soto, é sinônimo de mercantilização. Assim, a legalização, a partir da máxima do direito de propriedade, é uma forma de potencializar a reprodução do capital, que tem a propriedade imobiliária como um de seus pilares.

O autor pretende garantir uma vida paralela aos ativos dos países em desenvolvimento (segundo ele, são 9,3 trilhões de dólares, que estão "adormecidos"), produzindo valor, além do estado natural das coisas. Este é o seu segundo mistério: refletir sobre as razões de essa transição ser factível em países desenvolvidos, mas não no restante do mundo.

Para responder a esse questionamento, de Soto inicia uma análise acerca da própria definição de capital, como "parte dos ativos de um país que dá início à produção excedente e aumenta a produtividade". Na mesma linha, citando Adam Smith, afirma que "Capital é o conjunto de ativos acumulado visando à produtividade"[605]. Ao citar Smith, de Soto constrói a

---

[604] DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*: por que o capitalismo triunfa no oeste e falha em toda a parte. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 52.

[605] Ibid., p. 52.

ideia de que é o capital que torna possível a divisão do trabalho e a comercialização dos produtos no mercado, fonte da verdadeira produtividade e geração de riqueza. Na mesma linha, ainda citando Smith, o autor afirma que "Para os ativos acumulados se tornarem capital ativo e movimentarem produções adicionais, precisam ser fixados e realizados em alguma coisa em particular que dure ao menos algum tempo, após o término do trabalho"[606].

É importante destacar que, na visão de de Soto, o capital não é o estoque acumulado de ativos, mas o potencial que eles têm de se desdobrar em uma nova produção, denominada de produção adicional. É o que ocorre com uma casa que, ao mesmo tempo, pode servir de moradia e de garantia real para empréstimos realizados pelo proprietário. Essa casa pode migrar de um bem material para imaterial, quando transformada em mercadoria. É assim que ela se transforma em capital, pois ele não está na matéria, mas na versão imaterial das coisas[607].

A partir da visão apresentada, conclui-se que a propriedade formal está no centro desse processo de produção do capital: ela o viabiliza. Isso confirma a existência dos ativos e das transações que os transformam e aumentam sua produtividade. Segundo de Soto:

> No Ocidente, esse sistema formal de propriedade começa a processar os ativos em capital descrevendo e organizando os aspectos mais úteis econômica e socialmente sobre esses ativos, preservando essa informação em um sistema de registros – com inserções em um livro razão ou dados em um disco de computador –, e depois, incorporando-os em um título. Um conjunto de regras legais e precisas governam todo esse processo. Registros formais de propriedade e títulos, portanto, representam nosso conceito compartilhado do que é economicamente significativo sobre qualquer ativo. Capturam e reorganizam toda a informação relevante necessária na conceituação de um valor potencial de um ativo, nos permitindo assim controlá-lo. A propriedade é o domínio onde identificamos e exploramos os ativos, os combinamos e unimos a outros ativos. O sistema formal de propriedade é a central hidrelétrica do capital. É onde nasce o capital[608].

O sistema de propriedade formal permite a movimentação dos ativos no mercado. A dificuldade dos países em desenvolvimento não é acumular ativos, mas ter acesso aos mecanismos que poderiam fixar legalmente o potencial econômico de seus ativos, transformando-os em capital. Segundo de Soto, esse mecanismo é o sistema legal de propriedade formal, que pode outorgar um potencial econômico relevante a esses ativos. Para

---

606 DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*: por que o capitalismo triunfa no oeste e falha em toda a parte. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 53.

607 O autor, citando a teoria do valor de Marx, exemplifica a ideia com uma mesa. Segundo ele, a mesa é um bem material, constituída de madeira. No momento em que é vendida, ela é transformada em mercadoria, e seu preço não está relacionado apenas à madeira, mas também à mão de obra empregada para sua produção, formando um valor imaterial. (Ibid., p. 55-56.)

608 Ibid., p. 59-60.

tanto, o autor elenca seis efeitos do sistema formal de propriedade que permitem a produção do capital.

O primeiro efeito é a fixação do potencial econômico dos ativos. O capital decorre da representação escrita, formal, das qualidades econômicas e sociais úteis dos ativos, como nas escrituras, contratos e registros. Com relação aos bens imóveis, na visão do autor, a escritura seria mais importante do que o próprio bem, uma vez que ela é a representação formal das qualidades daquele bem, identificando seu potencial econômico. Sem a escritura, um imóvel residencial, por exemplo, é um ativo morto. A representação formal é o que outorga a esse bem um conteúdo econômico e social. Assim, "a propriedade não é a casa em si, mas o conceito econômico sobre a casa expresso em uma representação legal. Isso significa que uma representação formal de propriedade é algo separado do ativo em si"[609]. Nessa linha, o autor destaca a ideia de que a representação formal da propriedade, como em uma escritura, não é um substituto do ativo, ou seja, não é uma reprodução do bem, mas a representação do conceito que outorgamos sobre esse bem, identificando seu potencial de produzir valor, como na constituição de uma hipoteca, na celebração de uma compra e venda, na dação em pagamento, entre outros negócios.

O segundo efeito do sistema formal de propriedade é a integração das informações dispersas em um único conjunto. Essa seria uma vantagem dos países desenvolvidos, uma vez que eles têm sistemas legais totalmente uniformizados. A integração dos sistemas de propriedade facilita sua inserção em um contexto jurídico legal.

Esse sistema formal de propriedade permite acesso a todos os ativos disponíveis, criando uma oportunidade efetiva de produção de mais-valia significativa. A integração permite uma melhor avaliação do potencial desse ativo, vislumbrando as possibilidades de negociação e, por consequência, aumentando a produção do capital[610].

O terceiro efeito elencado por de Soto é a responsabilização das pessoas, no caso, dos proprietários. Um sistema de propriedade cria a lógica dos indivíduos proprietários. No ambiente informal há apenas uma massa de possuidores que, segundo o autor, não podem ser formalmente identificados e, portanto, tampouco responsabilizados. Essa é uma tentativa de trazer as desigualdades concretas para o contexto abstrato da lei, considerando os proprietários

[609] DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 64.

[610] Ibid., p. 65.

como indivíduos titulares de direitos, seguindo a máxima instituída pelas revoluções liberais do século XIX.

Dessa forma, o proprietário, formalmente identificado, torna-se parte integrante de um sistema de compromissos, assumindo os ônus e bônus da utilização desse ativo denominado propriedade. Segundo de Soto, a ausência desse compromisso, nos países em desenvolvimento, dificulta a transformação dos ativos em capital, estabelecendo uma cultura de irresponsabilidade[611].

O quarto efeito é a transformação dos ativos em bens fungíveis. Com a formalização do direito de propriedade, a representação econômica e social dos ativos faz com que eles se tornem um patrimônio fungível, permitindo que participem de qualquer tipo de negociação. Os ativos devem estar descritos em categorias padronizadas, possibilitando serem não apenas combinados, mas, também, comparados[612].

O quinto efeito do sistema formal de propriedade é a integração das pessoas. Com os ativos fungíveis, esse sistema as converte em indivíduos identificáveis, que podem integrar os mais diversos negócios jurídicos. A propriedade, segundo de Soto, amplia o fluxo de comunicação com relação aos ativos e seus mais diversos potenciais. Além disso, ela "enfatizou o *status* de seus donos, que se tornaram agentes econômicos capazes de transformar ativos dentro de uma rede mais ampla"[613].

Por fim, o sexto efeito da propriedade é a proteção das transações. Todos os registros de propriedade são protegidos no sistema de cartórios públicos ou em outros sistemas, que permitem às partes fixar, movimentar, identificar as representações de seus ativos e produzir mais-valia com segurança.

Hernando de Soto afirma que, nos países em desenvolvimento, as leis e os cartórios estão voltados à proteção da posse, sendo um dos obstáculos a criação de capital. Embora, nos

---

[611] DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 70.

[612] De acordo com o autor: "Descrevendo todos os ativos em categorias padronizadas, um sistema formal de propriedade integrado torna possível a comparação de dois prédios de arquiteturas diferentes construídos com o mesmo propósito. Isso permite a discriminação rápida e barata entre semelhanças e diferenças em ativos sem ter-se que lidar com cada ativo como se fosse igual" (Ibid., p. 71). Continua: "Uma vez que os ativos fazem parte de um sistema de propriedade formal, conferem a seus donos uma vantagem enorme pela possibilidade de serem divididos e combinados de mais maneiras que os brinquedos de montar. Os ocidentais podem adaptar seus ativos a qualquer circunstância econômica para produzirem continuamente combinações de maior valor, enquanto suas contrapartes no Terceiro Mundo permanecem aprisionadas no mundo físico de formas rígidas e não fungíveis" (Ibid., p. 73).

[613] Ibid., p. 74.

países ocidentais, a posse também goze de proteção, toda a ênfase é dada à proteção da propriedade.

Como já desenvolvido no segundo capítulo da presente pesquisa, a imprescindibilidade de outorgar segurança à posse foi reconhecida pela CRFB/88, assim como pela legislação extravagante. Tal reconhecimento é uma forma de garantir acesso à terra urbana, em razão de um processo histórico de construção e consolidação de um aparato jurídico de proteção da propriedade. Na contramão da lógica consolidada no Brasil na década de 1990 e início dos anos 2000, a proposição de Hernando de Soto é de que todas essas posses, formalizadas ou não, devem ser convertidas em propriedade. Para o autor, essa é a única forma de tornar esse ativo fundiário uma verdadeira mercadoria, capaz de integrar as mais complexas transações que integram o sistema capitalista de produção de riqueza.

Seguindo essa lógica, de Soto chega a afirmar que "o dinheiro pressupõe propriedade"[614]. A partir dos seis efeitos da implementação de um sistema de propriedade enunciados por ele, é perceptível a tentativa do autor em viabilizar o ideal do capitalismo financeiro nos países em desenvolvimento. Para tanto, ele associa à pobreza a impossibilidade de esses países estabelecerem um sistema confiável de proteção da situação jurídica proprietária. A financeirização dos bens imóveis, como já analisado no terceiro capítulo da tese, tem no direito de propriedade uma forma de potencializar seus lucros, atendendo, principalmente, aos atores desse mercado imobiliário.

Para consolidar esses efeitos, na perspectiva da associação realizada por de Soto entre propriedade e capitalismo, vejamos o seguinte trecho:

> A redoma de vidro faz do capitalismo um clube privado, aberto somente a poucos privilegiados, e enfurece os bilhões que estão de pé, do lado de fora, olhando para dentro. Esse capitalismo de *apartheid* continuará inevitavelmente até todos nós chegarmos a um acordo sobre a perigosa deficiência do sistema legal e político de muitos países que impede a maioria de ingressar no sistema formal de propriedade[615].

Continuando, passemos à análise do terceiro mistério elencado por de Soto, "o mistério da percepção política". O autor defende que o crescimento acelerado das cidades, na década de 1960, gerou dificuldades para que os governos proporcionassem, de maneira efetiva, um

---

[614] Segundo o autor: "O dinheiro não rende dinheiro. É preciso antes um direito de propriedade para se fazer dinheiro. Mesmo quando se empresta dinheiro, a única forma de se lucrar com isso é emprestando ou investindo contra algum tipo de documentação de propriedade que estabeleça os direitos ao principal e aos juros" (DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 80).

[615] Ibid., p. 84.

sistema legal de propriedade. Nesse ponto, há uma associação entre o processo de urbanização e extralegalidade.

Com relação à dinâmica brasileira, como já apontado no decorrer do presente trabalho, a forma de urbanização livre, citando a expressão de Harvey, potencializou a consolidação de assentamentos informais. Mesmo assim, o sistema de proteção à situação jurídica proprietária sempre esteve organizado, desde a segunda metade do século XIX. A absolutização do direito de propriedade foi consagrada no Código Civil de 1916. Posteriormente, foi reforçada pela instituição de um sistema de registros, especialmente com a edição da Lei nº 6.015/1973, bem como por um sistema de garantias e concessões de créditos pautados na propriedade formal.

Na década de 1960, no Brasil, concomitantemente à aceleração do processo de urbanização, o direito de propriedade assumiu uma posição de protagonismo, com a edição da Lei nº 4.591/1964, regulamentando os condomínios edilícios e a atividade de incorporação imobiliária. Dessa forma, diferentemente do que alega de Soto, o sistema político brasileiro sempre esteve organizado para estabelecer um sistema de proteção da propriedade, criando uma verdadeira cerca jurídica em torno desse direito, como já demonstrado.

Um sistema de proteção da posse foi consagrado no Brasil justamente diante da dificuldade de garantir o acesso ao direito formal de propriedade, sendo, portanto, uma forma de proteção aos inúmeros moradores de assentamentos informais urbanos. Com isso, a afirmação feita por de Soto de que o crescimento acelerado das cidades na década de 1960 gerou dificuldades para que os governos proporcionassem, de maneira efetiva, um sistema legal de propriedade, não converge com a realidade brasileira. De modo contrário, a formalização de um sistema valorizador da posse não privilegiou as situações extralegais, mas reconheceu juridicidade a uma relação de fato que ficava à sombra da situação proprietária.

O acesso à terra urbana pode ocorrer por meio da posse ou da propriedade. Ambos os direitos devem ser reconhecidos e protegidos, em igualdade de condições e valor. A teoria defendida por de Soto não outorga valor à situação possessória, especialmente em razão de a posse privilegiar o valor de uso das coisas, e não o valor de troca. A tentativa de vincular à pobreza a ausência de direito formal de propriedade é uma forma de justificar, mais uma vez, a apropriação da terra urbana pelos sistemas que pretendem perpetuar a cidade como um ambiente de reprodução do capital, como indicado na subseção 3.2.1.2, que descreve a atividade de incorporação imobiliária.

Em seu terceiro mistério, de Soto afirma que um dos maiores problemas enfrentados por aqueles que não são titulares do direito formal de propriedade é a dificuldade de acesso ao

crédito[616]. Como já indicado no terceiro capítulo, a posse foi apropriada pelos sistemas de crédito e garantia no Brasil, já que a CDRU e a CUEM podem ser objeto de hipotecas e alienações fiduciárias. A exaltação da propriedade liderada por de Soto tem o claro objetivo de atender às demandas do capitalismo financeiro, que, de diversas formas, continua se apropriando da terra urbana para reproduzir suas riquezas.

A valorização de um sistema pautado no direito de propriedade, sob o argumento de que a situação possessória traduz um capital morto, tem o condão de ratificar a permanência e a sobreposição do valor de troca o de uso. No Brasil, as situações possessórias não caminham na ilegalidade, uma vez que a legislação disciplina uma série de instrumentos que visam formalizar a posse em suas mais diversas perspectivas. Legalizar as posses não passa por transformá-las em propriedade, mas apenas por reconhecer juridicidade ao poder de fato que o ocupante outorga ao bem, com a aplicação de algum dos inúmeros instrumentos previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

O quarto mistério identificado por de Soto são "as lições esquecidas da história norte-americana". O autor tenta reviver a evolução do sistema de propriedade norte-americano, especificamente no que tange a sua transição de uma lógica informal para uma legalidade integrada. Ele relaciona essa transição com a adaptação da lei às necessidades econômicas e sociais da maioria da população. Houve uma percepção de que os negócios realizados no ambiente formal gozavam de legitimidade e, portanto, deveriam ser absorvidos pelo sistema legal. Trata-se de uma adequação da lei à realidade, sob o argumento de que "a lei oficial não faz sentido se boa parte da população vive fora dela"[617]. É como se os países em desenvolvimento estivessem vivendo, hoje, o que os Estados Unidos viveram há quase duzentos anos.

O autor sustenta a ideia de que realizar a transição de uma situação extralegal para o direito formal de propriedade é uma forma de "capitalizar os pobres". Pela experiência brasileira, essa lógica potencializa a capitalização já realizada pelos ricos, sobretudo quando envolve o mercado fundiário.

---

[616] DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 92.

"[617] Sobre o tema, o autor afirma que: "Seus políticos gradualmente modificaram a lei para integrarem essa realidade no sistema legal oficial e conquistarem alguns pontos políticos em troca. Tendo assim, modificado suas leis para acomodar os acordos extralegais existentes, os dirigentes dos Estados Unidos deixaram os ativos dos colonos e mineradores norte-americanos prontos para serem convertidos em capital. Assim como os Estados Unidos do século XIX, o desafio de capitalizar os pobres do Terceiro Mundo e de países antes comunistas é, no fundo, um desafio político que precisa ser reformado com ferramentas legais" (Ibid., p. 127).

A título de comparação, a Lei de Terras brasileira de 1850 ratificou as ocupações de terra realizadas no período entre 1822, fim do regime das sesmarias, e 1850. Nesse ponto, ocorreu uma verdadeira legitimação das terras adquiridas por meio das ocupações. Convém destacar, como já exposto no primeiro capítulo, que tais ocupações foram realizadas pelos próprios proprietários de terras, à época, sesmeiros, ampliando cada vez mais seus bens.

Transferindo a ideia desenvolvida por de Soto, a partir da experiência estadunidense, bem como o ocorrido no Brasil para a realidade de hoje, surgem reflexões estruturais. Com a consagração de um modelo valorizador da posse, especialmente pela CRFB/88, há uma exaltação do uso dos bens por seus titulares. A posse, dotada de juridicidade e regularmente protegida, permite ao titular fazer uso da terra para a promoção de seus atributos essenciais. Não restam dúvidas de que a situação possessória privilegia o aspecto material dos bens. Por mais que a Lei nº 11.481/2007 tenha tentado vestir a posse da mesma abstração inerente à propriedade, alguns obstáculos inerentes à própria estrutura e função da posse impedem que ela desempenhe o mesmo papel no ambiente abstrato do mercado financeiro. Por isso, o fetiche da propriedade ganha um contorno central na teoria de de Soto.

O direito que melhor transita no ambiente abstrato do mercado financeiro é a propriedade, especialmente em razão de seu caráter absoluto. Dessa forma, a conexão, realizada por de Soto, entre propriedade e capital não tem a capacidade de promover igualdade substantiva entre as pessoas, inserindo o pobre nos circuitos privados do capital. Em vez disso, ela produz matéria-prima, a partir da criação de mais propriedade, para que os atores do mercado financeiro imobiliário possam reproduzir capital, mercantilizando cada vez mais a terra urbana, ou, na visão do autor, transformando capital morto em ativo financeiro.

Por fim, o último mistério apontado por Hernando de Soto é o "mistério do fracasso legal". O autor avalia que todos os países, inclusive os que estão em desenvolvimento, têm um sistema legal de propriedade, mas não são todos os cidadãos que têm acesso a ele, deparando-se com uma verdadeira "redoma de vidro". Diante da impossibilidade de acesso à lógica da propriedade, muitos levam seus ativos para o ambiente extralegal, sem possibilidade de convertê-los em capital[618].

Segundo Hernando de Soto, os países em desenvolvimento vêm tentando, há anos, abrir as portas do sistema de propriedade para esses excluídos, mas têm fracassado, em razão de

[618] DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 179.

cinco pressupostos equivocados. São eles[619]: (i) todos que se abrigam nos setores extralegais o fazem para evitar o pagamento de impostos; (ii) os ativos em imóveis não são posses legais, pois elas não foram devidamente levantadas, mapeadas e registradas; (iii) os governos ignoram os custos da implementação de leis obrigatórias de propriedade; (iv) acordos extralegais ou sociais podem ser ignorados; e (v) é impossível modificar algo tão fundamental como a convicção das pessoas ou o modo como mantêm seus ativos, sejam legais ou extralegais, sem uma liderança política de alto escalão.

Comentando tais equívocos, de Soto avalia que, na verdade, os extralegais não têm medo dos impostos, mas, sim, dos custos da legalização. Com relação ao segundo pressuposto, o autor também o considera um equívoco, afirmando que é possível, mesmo sem o uso de tecnologia avançada, mapear as posses existentes. Ademais, a legislação extralegal deve estar adequada com a realidade, não podendo ser mais um obstáculo à formalização.

O economista entende que as dificuldades não estão no custo que a legalização traz, mas na própria aplicação da lei. Por isso, "a ordem legal oficial deve interagir com os acordos extralegais fora da redoma de vidro para criar um contrato social acerca da propriedade e do capital"[620]. Essa interação a que de Soto se refere é uma responsabilidade política. Para tanto, o economista sugere uma fórmula, a fim de garantir a inserção dos extralegais no ambiente formal da propriedade: o denominado "processo de capitalização". Esse processo é formado por um desafio legal e um político.

No que se refere ao desafio legal, de Soto afirma que os acordos celebrados entre aqueles que integram a ordem extralegal devem ser incluídos em um contrato social abrangente. As legislações bem-sucedidas são aquelas que recepcionam os contratos sociais extralegais, outorgando-lhe legitimidade. Sobre o tema, de Soto afirma que: "o único modo organizado de integrar esses contratos sociais em um sistema de propriedade formal é pela construção de uma estrutura legal e política ancorada nos próprios acordos extralegais das populações. Só assim, será possível chegar em um contrato social formal"[621].

Já com relação ao desafio político, o autor acredita que apenas com uma forte iniciativa política, o sistema formal de propriedade será aberto àqueles que ocupam o ambiente extralegal.

---

[619] DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*: por que o capitalismo triunfa no oeste e falha em toda a parte. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 180.

[620] Ibid., p. 184-185.

[621] Ibid., p. 188.

Por isso, para a consolidação de um sistema de propriedade formal, ele sugere que as lideranças políticas tenham três iniciativas.

A primeira é adotar o ponto de vista dos pobres, outorgando legitimidade à política. Por isso, a formalização tem de ser o programa governamental de crescimento econômico[622].

A segunda é integrar a elite a esse processo, sinalizando o potencial econômico dos extralegais e o benefício amplo que a legalização pode trazer. O autor exemplifica esse ponto com a possibilidade de os pobres serem inseridos no mercado formal de propriedade, adquirindo suas unidades habitacionais por meio do sistema de concessão de empréstimos, que beneficiaria os atores do sistema capitalista consolidado[623].

Por fim, a terceira iniciativa é lidar com as burocracias técnicas e legais que são os atuais impeditivos da formalização. A abertura ao sistema de propriedade é essencial para trazer novos ativos para o mercado formal, por isso, a desburocratização do processo é essencial. Assim, o autor sugere que se "diminua a preocupação técnica com a elaboração de mapas e registros, priorizando a formação de um sistema de propriedade que seja acessível a todos"[624].

Depois de todas essas sugestões, para uma melhor compreensão das ideias de Hernando de Soto, passemos para uma análise de suas principais conclusões.

Segundo o autor, o capitalismo está em crise fora do Ocidente, não por conta de um fracasso da globalização, mas em razão de as nações em desenvolvimento e as antigas nações comunistas não conseguirem globalizar o capital em si mesmas. Nessa linha, ele afirma que a globalização só foi possível porque esses países estabeleceram um controle do câmbio e uma estrutura regulatória que permitiram o aumento do comércio internacional, com o estímulo de investimentos privados. Mesmo assim, suas populações não estão integradas a esse novo sistema, especialmente no que tange à lógica do sistema de propriedade, fazendo com que seus ativos, frente a esse mercado, fiquem engessados[625].

Hernando de Soto reflete sobre a própria contradição do capitalismo, que não consegue incluir todos dentro de sua lógica, estabelecendo uma verdadeira concentração do capital. As barreiras que o próprio sistema impõe a grande parcela da população é "um campo fértil para a confrontação". O autor destaca que "uma economia capitalista e de livre mercado para os

---

[622] DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*: por que o capitalismo triunfa no oeste e falha em toda a parte. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 221.

[623] Ibid., p. 225.

[624] Ibid., p. 238.

[625] Ibid., p. 246.

poucos privilegiados que podem concretizar seus direitos de propriedade e pobreza relativa para um amplo setor subcapitalizado é incapaz de valorizar seus próprios ativos"[626].

Essa contradição viabiliza uma verdadeira confrontação de classe, em que, de um lado, estão as nações avançadas, onde a propriedade formal é difundida, e, do outro, o resto do mercado, formado por classes divididas entre os que podem fixar o direito de propriedade e produzir capital, e os que não podem. Por isso, a propriedade formal tem de ser amplamente difundida. Para de Soto: "a propriedade legal confere aos ativos, por meio de um contrato social, em um universo conceitual, um status que lhes permite desempenhar funções que geram capital"[627]. Assim, os sistemas de representações pautados na propriedade formal dão concretude à natureza virtual do capital.

A transformação de ativos em capital passa, necessariamente, pelo direito de propriedade, que eleva o *status* de uma riqueza meramente material, permitindo que ela tenha valor em uma outra esfera de circulação de mercadorias, em um ambiente abstrato, estruturado nas figuras da propriedade, do contrato e do sujeito de direito.

Sobre o tema, Hernando de Soto afirma que o sistema de representação (escrita, dinheiro eletrônico, símbolos cibernéticos, propriedade documentada, entre outros) é a base da sociedade moderna e, por isso, nenhuma reclamação fará com que desapareçam. Dessa forma, deve ocorrer uma simplificação desse sistema, para que todos possam compreendê-lo. Se isso não for feito, o mundo extralegal continuará existindo, perpetuando um *apartheid* legal, e as ferramentas de criação de riqueza permanecerão nas mãos daqueles que estão inseridos no sistema legal[628].

O presente subcapítulo tem como objetivo refletir sobre as sugestões de Hernando de Soto referentes ao direito de propriedade. A partir dos cinco mistérios elencados pelo autor, é possível chegarmos a algumas conclusões.

Com relação ao mistério da informação ausente, a saída é estabelecer uma desburocratização no processo de conversão da posse em propriedade, sendo, portanto, essa a principal razão para a existência do denominado setor subcapitalizado. Já na análise do mistério do capital, de Soto afirma que os ativos nos países em desenvolvimento são destinados a propósitos materiais imediatos, como o atendimento as necessidades essenciais do ser humano.

---

[626] DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*: por que o capitalismo triunfa no oeste e falha em toda a parte. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 252.

[627] Ibid., p. 259.

[628] Ibid., p. 261.

Trata-se de um verdadeiro ativo morto, em que todas as suas potencialidades não são exploradas. É o sistema de propriedade formal que viabiliza o processo de transformação desses ativos em capital. A implementação desse sistema gera efeitos importantes, como a fixação do potencial econômico dos ativos, a integração das informações dispersas em um único sistema, a responsabilização das pessoas, a transformação dos ativos em bens fungíveis, a integração das pessoas e a proteção das transações.

Seguindo, com relação ao mistério da percepção política, o autor defende que o crescimento acelerado das cidades na década de 1960 gerou dificuldades para que os governos proporcionassem, de maneira efetiva, um sistema legal de propriedade. Nesse ponto, há uma associação entre o processo de urbanização e a extralegalidade. Por isso, a postura dos agentes políticos é essencial para viabilizar um sistema amplo de proteção e formalização da propriedade.

Em seu quarto mistério, no qual analisa as lições esquecidas da história norte-americana, de Soto tenta reviver a evolução do sistema de propriedade desse país, especificamente no que tange a sua transição de uma lógica informal para uma legalidade integrada. Ele sugere que essa experiência sirva de modelo contemporâneo para os países em desenvolvimento.

Por fim, no mistério do fracasso legal, o autor sustenta que a legislação não tem adesão aos setores extralegais, razão pela qual é essencial a formulação de leis que tenham legitimidade e adequação à realidade dos inúmeros acordos celebrados no ambiente informal.

Todos os pilares da teoria de Hernando de Soto estão traduzidos na Lei nº 13.465/2017, objeto de análise do próximo subcapítulo. Conforme se verá, ela traz, como principal bandeira, a instituição de um modelo de regularização fundiária pautado na situação jurídica proprietária, com a desburocratização da transferência de propriedade, especialmente a pública, e a titulação como a forma predominante de gerar “capital vivo”. Os impactos que a positivação da lógica proprietária de de Soto traz para o ambiente brasileiro serão analisados, a partir da sistemática da financeirização da terra urbana, nos termos apresentados no terceiro capítulo da presente pesquisa.

4.2 A Lei nº 13.465/2017 e o novo modelo de regularização fundiária urbana: a prevalência da propriedade e o retorno à Lei nº 601/1850

4.2.1 Da Lei nº 11.977/2009 à Medida Provisória nº 759/2016

Como já abordado no primeiro capítulo desta tese, a urbanização brasileira foi pautada na reprodução do capital, nacional e internacional, nas cidades. Essa lógica foi responsável pela formação do déficit habitacional no Brasil, conforme os números indicados no início do trabalho, e pelo grande número de ocupações irregulares nas áreas urbanas, que não estão inseridas na lógica do direito formal de propriedade.

Os dados sobre déficit habitacional e imóveis vazios comprovam a relação entre a urbanização brasileira e a formação de assentamentos informais urbanos. O Censo realizado pelo IBGE em 2010 aponta situação de déficit habitacional em 6,940 milhões de unidades, sendo que 85% delas estão na área urbana. Tais dados não representam apenas pessoas sem moradia efetiva; eles se estendem às pessoas que vivem em moradias precárias, informais ou sem estrutura urbana básica[629]. Em contrapartida, o Censo realizado no mesmo ano pelo IBGE indicou o surpreendente número de 7,906 milhões de imóveis vagos, sendo 80,3% nas cidades.

O contraste entre o déficit habitacional e os domicílios vagos ratifica a tese de que há uma retenção especulativa significativa exercida pelos proprietários da terra urbana. Os municípios brasileiros têm competência, em razão de seu papel constitucional, para monitorar o cumprimento da função social das propriedades urbanas, permitindo que um número maior de imóveis esteja disponível para fins de moradia nas cidades. Como a regularização fundiária é um dos pilares da política pública urbana, a atuação do poder público deve privilegiar a segurança da posse, afastando o assédio do mercado financeiro imobiliário e a produção de mais reserva fundiária.

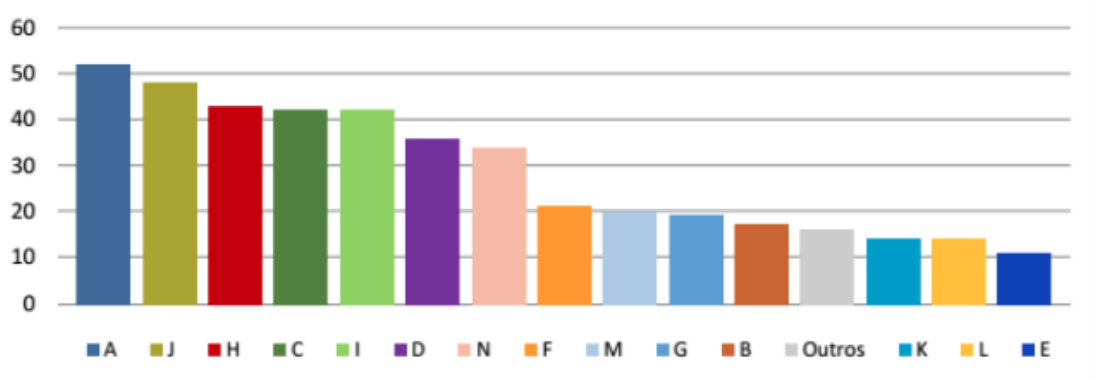
Como já destacado no segundo capítulo deste trabalho, no que tange aos óbices para a efetivação dos instrumentos de regularização fundiária e urbanística disciplinados na legislação, foi realizada, em 2014 e 2015, pelo Ministério da Justiça e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), em parceria com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), uma

[629] Dados divulgados pelo Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro e pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, em 19 de dezembro de 2013. (BENEVIDES, Carolina. Segundo estudo, todos os municípios brasileiros têm déficit habitacional. *O Globo*, Rio de Janeiro, 8 mar. 2014. Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/segundo-estudo-todos-os-municipios-brasileiros-tem-deficit-habitacional-11827890>. Acesso em: 24 fev. 2022.)

pesquisa para avaliar a efetividade dos instrumentos jurídicos de usucapião coletiva, CUEM e demarcação urbanística/legitimação de posse. Ela gerou um documento intitulado *Não tinha teto, não tinha nada: por que os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o Direito Fundamental à Moradia no Brasil*[630].

Com relação aos instrumentos de regularização fundiária, a pesquisa identificou que, no *ranking* geral dos óbices, nas visões institucionais de todos os atores envolvidos nos processos judiciais e procedimentos administrativos acobertados na ocasião, a atuação dos municípios está em segundo lugar. Vejamos o gráfico a seguir, presente no relatório gerado:

Gráfico 7 - Principais óbices à efetividade dos instrumentos de regularização fundiária para todos os órgãos entrevistados



Legenda: (A) desconhecimento sociedade civil; (B) desinteresse sociedade civil; (C) desinteresse Administração Pública; (D) despreparo operadores dir. e Judiciário; (E) dificuldade representação ações coletivas; (F) desprezo função social propriedade; (G) desprezo eficácia direta direito moradia; (H) morosidade processual; (I) ausência de diálogo e cooperação; (J) falta capacidade técnica municípios; (K) ausência legislação local específica; (L) ineficiência da legislação federal; (M) direito à moradia relegado mercado; (N) preferência outras políticas públicas; (O) outros.

Fonte: NÃO TINHA TETO, não tinha nada: por que os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o Direito à Moradia no Brasil. Brasília, DF: Ministério da Justiça; Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2016. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

Os três primeiros óbices mais votados, em ordem decrescente de número de citações pelos entrevistados, foram: (a) desconhecimento da sociedade civil; (j) falta de capacidade dos municípios em atuar em favor da regularização fundiária; e (h) morosidade dos processos judiciais e dos procedimentos administrativos. O óbice apontado em segundo lugar, falta de capacidade dos municípios, revela a ausência de prioridade da política pública de habitação em

[630] NÃO TINHA TETO, não tinha nada: por que os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o Direito à Moradia no Brasil. Brasília, DF: Ministério da Justiça; Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2016. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

âmbito municipal, sob a vertente da regularização fundiária, mesmo com a competência constitucional outorgada aos entes locais.

A legislação brasileira reconhece a importância da regularização fundiária para efetivar o acesso à terra urbana, disciplinando inúmeros instrumentos para atender às mais diversas situações concretas. A título de exemplo, passemos à análise de algumas leis que trazem previsões nesse sentido.

O Decreto-Lei nº 271/67 dispõe sobre loteamentos urbanos, responsabilidade do loteador e concessão de uso e espaço aéreo. Essa lei foi elaborada no bojo da criação de processos de regularização de assentamentos precários de interesse social por todo o país, principalmente por meio das unidades descentralizadas de gestão do patrimônio público federal. Na mesma linha, no final da década de 1970, foi editada a Lei nº 6.766/1979, que disciplina o parcelamento e o uso do solo urbano.

Em 1988, a Constituição Federal estabeleceu as bases da reforma urbana, integrando a regularização fundiária à própria estrutura da política urbana, nos artigos 182 e 183. Com o intuito de regulamentar esses artigos, foi publicada a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que disciplina aspectos essenciais do planejamento urbano, como o plano diretor e a própria regularização fundiária.

A Lei nº 11.977/2009, analisada no terceiro capítulo desta pesquisa, regulamentou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, sendo, nesse ponto, revogada pela Lei nº 13.465/2017, objeto de estudo do presente capítulo.

Para uma melhor compreensão do tema, é importante relembrar que o objetivo da regularização fundiária é a garantia do próprio direito à cidade, e não apenas do direito à moradia. Nessa linha, Arícia Fernandes Correia afirma que a regularização é debatida e determinada "de modo a se (tentar) construir uma cidade mais equânime, permitindo que [as pessoas] tenham acesso a mais que o direito à moradia (seja pela segurança da posse ou pela garantia da propriedade), ao direito à cidade"[631].

A partir do objetivo indicado, seguiremos para a análise de alguns dos pilares da Lei nº 11.977/2009, para compreender o significado das alterações que a nova Lei Geral de Regularização Fundiária – Lei nº 13.465/2017 – trouxe.

A lei de 2009 é uma legislação federal, que trata da gestão do patrimônio público federal e sempre esteve na vanguarda, no que tange aos instrumentos de regularização fundiária.

[631] CORREIA, Arícia Fernandes. *Direito da regularização fundiária plena*. Juiz de Fora: Editar, 2017. p. 27.

Tratou, de forma mais detalhada, do processo de regularização urbanística e fundiária, principalmente em relação aos assentamentos urbanos irregulares, já consolidados no espaço e no tempo. Por isso, ela outorgou a regularização em uma perspectiva plena, abraçando seus aspectos urbanísticos e fundiários *stricto sensu.* Vejamos o conceito de regularização fundiária ("plena"), disciplinado no já revogado artigo 46 da Lei nº 11.977/2009:

> Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado[632].

Nos termos da lei, regularização fundiária é um conjunto de medidas, integradas por instrumentos que lhes outorgam efetividade. São elas: (i) medidas jurídicas, como os próprios instrumentos de regularização, zonas de especial interesse social (ZEIS), desapropriação por interesse social e a usucapião; (ii) medidas urbanísticas, tais como plano diretor, parcelamento do solo, política habitacional, IPTU progressivo e estudo de impacto de vizinhança; (iii) medidas ambientais, como a implementação de rede hídrica e despejo de dejetos, destinação de resíduos sólidos, emissão de poluentes, preservação do relevo e do solo, proteção de mananciais e mangues, e preservação de unidades de conservação; e (iv) medidas sociais, objetivando integrar os assentamentos e loteamentos à cidade regular, moradia digna, redução da marginalização periférica, acesso a bens e serviços, pacificação da posse, acesso a equipamentos públicos de lazer, educação e saúde.

Além da perspectiva ampla outorgada à regularização fundiária, a lei de 2009 apresentava algumas vantagens interessantes. A primeira delas era o reconhecimento do protagonismo dos municípios na condução dos processos de regularização urbanística e fundiária, municiando o poder público local com instrumentos para a implementação de uma política urbana mais justa, de acordo com o planejamento urbano e a política pública disciplinada no plano diretor.

Um segundo aspecto relevante foi a positivação do conceito de regularização fundiária plena, realizando a convergência da lógica urbanística com a fundiária *stricto sensu.* Além

---

[632] 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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

disso, a lei realizou a distinção entre regularização de interesse social e interesse específico, fixando critérios objetivos para a implementação da primeira, como: (i) estar localizada em uma ZEIS, de acordo com o artigo 47, inciso V[633]; (ii) preencher as condições para a aquisição de propriedade mediante usucapião especial urbana ou CUEM; e (iii) ser declarada pelo poder público como área destinada a projeto de regularização fundiária.

Essa lei também foi essencial por ter disciplinado um mecanismo inovador na regularização fundiária, o processo administrativo de demarcação urbanística, em seu artigo 47, inciso III[634]. Sobre esse instituto, segue definição de Lígia Melo:

> A demarcação urbanística permite compreender a dimensão das ações que precisam ser desenvolvidas para que se dê a regularização fundiária plena, com a melhoria das condições de habitabilidade e a provisão de equipamentos públicos e serviços necessários àquela comunidade[635].

A demarcação urbanística era um pressuposto da regularização fundiária, outorgando-lhe uma perspectiva plena, já que a titulação viria acompanhada de infraestrutura urbana.

Por fim, é possível afirmar que uma das vantagens mais estruturais da Lei nº 11.977/2009 foi estabelecer um modelo de regularização fundiária valorizador da situação jurídica possessória. Essa lei compunha um sistema integrado de normas, apoiadas na CRFB/88, que elevou a posse ao mesmo grau de importância da propriedade, como detalhado no segundo capítulo deste trabalho. A lei estabelecia uma preferência em garantir a segurança da posse através da própria posse, priorizando instrumentos como a legitimação de posse e a concessão de uso especial para fins de moradia, além da usucapião especial urbana.

---

633 "Art. 47 - Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:
[…] V - Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo". (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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

634 "Art. 47 - Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:
[…] III - demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses". (Ibid.)

635 MELO, Ligia. *Direito à moradia no Brasil.* 1. ed. Juiz de Fora: Fórum, 2010. p. 67.

A Lei nº 13.465/2017 altera essa lógica, como se pretende demonstrar no presente capítulo, mas, antes dessa análise, passemos à verificação do contexto de sua origem, com a edição da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.

Inicialmente, a bandeira da MP nº 759 foi a simplificação cartorial do processo de regularização fundiária, nos moldes do que preconizavam as teorias de Hernando de Soto, no Peru. Isso pode ser demonstrado pelo ato único de regularização, em que se intitulam os moradores com o simples registro do projeto de regularização fundiária/projeto de aprovação de loteamento (PAL), dispensados os títulos individualizados de seus moradores-beneficiários. Essa dinâmica está no art. 17 da Lei 13.465/2017[636].

Para uma comprovação de que a MP implementa o ideal de de Soto, passemos não só à análise de seu texto, como também a uma reflexão sobre a exposição de motivos, que, em 155 pontos, demonstra o quanto a desburocratização, especialmente na transferência de propriedade pública em favor do particular, e a implementação de uma regularização fundiária pautada na propriedade são os pilares desse novo marco.

A MP está estruturada da mesma forma que o texto normativo proposto, com três Títulos. O primeiro, disciplina os procedimentos de regularização rural, o segundo, os de regularização fundiária urbana e o terceiro, os procedimentos de alienação de imóveis da União. Em razão do objeto da presente pesquisa, o foco de análise aqui serão o segundo e o terceiro Títulos.

Logo em sua introdução, já no primeiro item da exposição de motivos, o legislador afirma que o objetivo da Lei 13.645/2017 é instituir mecanismos para melhorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Um dos focos principais dessa legislação, como será demonstrado, é fomentar o mercado imobiliário por meio da desburocratização na transferência de imóveis da União.

---

[636] "Art. 17 - Na REURB-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente.
Parágrafo único. Nos casos previstos no *caput* deste artigo, serão encaminhados ao cartório o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela REURB e respectivas qualificações, com indicação das respectivas unidades, ficando dispensadas a apresentação de título cartorial individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário".
(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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

A desburocratização também é a bandeira do próprio processo de regularização fundiária, como demonstra o quinto item da introdução, ao afirmar que a lei pretende a unificação das normas de regularização fundiária para viabilizar o processo de titulação.

No que diz respeito à regularização fundiária urbana, os fundamentos da MP reforçam o reconhecimento, por parte do poder público, de que a forma como a urbanização brasileira foi conduzida causou a formação de inúmeros assentamentos informais. Vejamos um trecho do item 84 da exposição de motivos: "reconhecimento formal, pelo poder Público, das ocupações clandestinas e irregulares identificadas nas cidades brasileiras – situação fática que não poderia permanecer alheia aos mecanismos jurídicos"[637].

Sobre o mesmo tema, o legislador ratificou que a nova legislação foi editada para substituir a anterior, sendo, portanto, o novo marco de regularização fundiária urbana. Ademais, aponta como principal alteração a "simplificação" no processo de regularização. Vejamos a íntegra dos itens 85 e 86 da exposição de motivos:

> 85 - Na esteira do parágrafo antecedente, não é ocioso relembrar que o tema da regularização fundiária urbana já estava expressamente contemplado, no ordenamento jurídico brasileiro, desde a edição da Lei nº 11.977, de 07 de julho, de 2009, cujos arts. 46 a 71-A trataram do tema.
>
> 86 - Nesse toar, ressalta-se que o modelo da REURB ora proposto em caráter substitutivo, para além de preencher lacunas deixadas pelo legislador, vem dinamizar e simplificar – inclusive sob uma perspectiva registral – o processo da regularização fundiária urbana no País, permitindo que este efetivamente alcance os seus fins[638].

Além de simplificar a lógica da regularização, os proponentes da Medida Provisória, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017, indicam a finalidade econômica das alterações propostas. A regularização fundiária dos imóveis urbanos ocupados informalmente permite a inclusão desses bens na estrutura financeira do mercado, especificamente para atender à lógica do sistema de concessão de créditos e garantias, de acordo com a análise realizada em nosso terceiro capítulo. Para confirmar esse objetivo, vejamos a íntegra dos itens 88 e 89 da exposição de motivos da MP:

> 88 - É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis

---

[637] ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; PADILHA, Eliseu. *Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*: exposição de motivos. Brasília, DF, 21 dez. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>. Acesso em: 24 fev. 2022.

[638] Ibid.

> sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, *à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo*.
>
> 89 - Também, a regularização fundiária urbana contribui para o *aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia*, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios)[639].

Os motivos que orientam a lei convergem para o ideal exposto no subcapítulo anterior, em que Hernando de Soto trata a regularização fundiária como uma forma de transformar ativos em capital, especificamente a partir do direito de propriedade. O simples reconhecimento dos assentamentos informais urbanos não outorga a seus ocupantes segurança em suas posses. Pelo contrário, a partir do que está exposto, o objetivo central é aquecer o mercado imobiliário, oferecendo mais mercadoria para ser comercializada ou mais crédito para ser securitizado.

De acordo com o que foi apontado nas justificativas da lei, a intenção é fazer da regularização fundiária a porta de entrada da terra urbana informalmente ocupada, na redoma de vidro do mercado imobiliário, como defende de Soto. Expressamente, é dito que a terra sem registro está fora da economia, sendo, portanto, incapaz de dinamizá-la. Vejamos o esclarecedor item 91 da exposição de motivos:

> 91 - Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira[640].

De acordo com o legislador, viabilizar a regularização fundiária com a finalidade de dinamizar economia é mais importante do que atender a função social da cidade, assim como a segurança e dignidade da moradia. A nova legislação, como marco legal da regularização fundiária, outorga um outro contorno a esse pilar da política pública urbana, deixando a segurança da posse à sombra das demandas que envolvem a mercantilização da terra urbana. A

---

[639] ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; PADILHA, Eliseu. *Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*: exposição de motivos. Brasília, DF, 21 dez. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>. Acesso em: 24 fev. 2022. Grifo nosso.

[640] Ibid.

informalidade impede que essa terra urbana atenda à nova lógica de reprodução do capital, especialmente no que se relaciona com a dinâmica da financeirização.

Confirmando a construção realizada até o momento, o item 95 da exposição de motivos da MP indica quais são as inovações propostas por esse marco legal. Vejamos: (i) um novo conceito de informalidade, para fins de caracterização do objeto da REURB, denominado núcleo urbano informal; (ii) a criação de um procedimento menos burocratizado, inclusive em âmbito de aprovação e registro cartorial da REURB, o qual se opera, em âmbito extrajudicial, perante os municípios, inclusive para fins de composição de conflitos por via consensual, como bem apregoou a Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015; (iii) uma nova forma de aquisição do direito real de propriedade, instrumento de regularização fundiária, denominado legitimação fundiária; e (iv) a criação de um novo direito real, a ser inserido no rol do art. 1.225 do Código Civil de 2002, denominado Direito de Laje, sobremaneira útil à regularização fundiária de favelas.

A partir das inovações sugeridas nos dois primeiros pontos, vislumbra-se o quanto a desburocratização no processo de regularização é essencial para o que pretende a lei. Além disso, os dois últimos objetivos tornam inequívoco o fato de que a prioridade é regularizar com base no direito de propriedade. O instituto de legitimação fundiária permite, de modo simples, a transferência da propriedade pública em favor do particular, constituindo – ressalta-se – modo originário de aquisição da propriedade. O mesmo ocorre com a estrutura positivada do direito de laje, que foi completamente afastado da ideia original, defendida por Ricardo Lira[641], em que o possuidor poderia fazer uso desse novo direito real. De acordo com o artigo 1.510-A, do Código Civil, inserido pela Lei nº 13.465/2017, só é possível constituir direito de laje se a propriedade da construção-base estiver devidamente regularizada.

Sobre o direito de laje, os itens 113 a 115 fazem referência a sua utilização para regularização de edificações sobrepostas, presentes na realidade brasileira, especialmente no contexto das favelas[642]. O texto é contraditório, uma vez que a realidade das ocupações em

[641] LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito urbanístico.* Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 168.

[642] "113. VI - SOBRE O DIREITO REAL DE LAJE. Em reforço ao propósito de adequação do Direito à realidade brasileira, marcada pela profusão de edificações sobrepostas, o texto prevê a criação do direito real de laje. 114. Por meio deste 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, desde que esta apresente acesso exclusivo. Tudo para que não se confunda com as situações de condomínio. 115. O direito de laje não enseja a criação de co-domínio sobre o solo ou sobre as edificações já existentes. Trata-se de mecanismo eficiente para a regularização fundiária de favelas". (ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; PADILHA, Eliseu. *Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*: exposição de motivos. Brasília, DF, 21 dez. 2016. Disponível em:

áreas de favela, em sua maioria, não está associada à lógica proprietária, mas, sim, ao exercício da posse, adquirida pela via da ocupação. Com isso, positivar esse instrumento, sob o argumento de incidência na realidade dos assentamentos informais urbanos, necessariamente nos leva a seguir a lógica de que a simples posse da construção-base já seria suficiente para instituir esse direito, outorgando funcionalidade às unidades autônomas sobrepostas[643].

A forma como o direito de laje foi positivado atende muito mais aos interesses dos atores que integram o mercado financeiro imobiliário do que aos dos ocupantes dos assentamentos informais urbanos. No congresso jurídico da construção civil, realizado em março de 2021, organizado pelo Sindicato da Construção Civil do Estado de São Paulo (SINDUSCON-SP), em parceria com o Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo (SECONCI-SP) [644], em sua fala inicial, o Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Francisco Loureiro, afirmou que as incorporadoras não podem utilizar o direito de laje para burlar a legislação, mas nada impede que seja feita a incorporação com um direito de laje futuro[645]. Isso permitiria, por exemplo, que as unidades da cobertura fossem beneficiadas com um direito real autônomo, previamente instituído no momento de registro da incorporação, afastando a regra geral presente nos condomínios edilícios, de que o terraço é área comum.

No ambiente contemporâneo do mercado imobiliário, as alterações realizadas no Código Civil, relacionadas à laje, permitem que esse direito real seja negociado como um direito autônomo, independentemente da existência de uma construção nessa laje. Assim, o direito real de laje pode ser adquirido pela via do negócio jurídico, celebrado entre o proprietário da construção-base e o lajeário, com eficácia entre vivos (compra e venda ou doação) ou *causa mortis* (testamento). Na hipótese de aquisição pela via dos contratos, é indispensável a escritura pública ou particular, devidamente registradas, obedecidas as exigências do artigo 108 do

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>. Acesso em: 24 fev. 2022.)

643 CORRÊA, Cláudia Franco. Controvérsias: entre o "direito de moradia" em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: o "direito de laje" em questão. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012. p. 205.

644 "O SECONCI-SP é uma entidade filantrópica, sem fins lucrativos, fundada em março de 1964 por um grupo de empresários do setor para atender os trabalhadores da construção e seus familiares e tem como missão promover ações de assistência social, nela incluída saúde, educação e demais atividades afins". (SECONCI-SP. *Conheça o SECONCI-SP*. São Paulo, [20--?]. Disponível em: <https://www.seconci-sp.org.br/historico#missao>. Acesso em: 29 jan. 2022.)

645 MARKO, Rafael. Direito de laje é novo direito real. In: SINDUSCON-SP. São Paulo, [201-?] Disponível em: <www.sindusconsp.com.br/direito-de-laje-nao-e-para-incorporacoes>. Acesso em: 29 jan. 2022.

Código Civil[646]. Diferentemente do que ocorre com o Direito de Superfície (artigo 1.369, Código Civil), na laje, a lei não exige, a princípio, forma pública.

Existem duas possibilidades para constituição do direito de laje pela via do negócio jurídico bilateral: (i) concreção, que ocorre quando não há construção sobre a laje e o próprio comprador será responsável por construir; e (ii) cisão, em que ocorre a venda de uma construção pronta sobre a laje[647].

De acordo com o artigo 176, § 9º da Lei nº 6.015/1973, a instituição do direito real de laje ocorrerá com a abertura de uma matrícula própria no registro de imóveis e a averbação desse fato na matrícula da construção-base e nas matrículas de lajes anteriores, com remissão recíproca[648]. Esse novo direito real está adequado ao sistema registral brasileiro, que pauta todos os negócios jurídicos imobiliários, sendo, portanto, mais uma forma de transformar aquele ativo, inicialmente morto, em capital, nos termos defendidos por Hernando de Soto.

Na mesma linha, o instituto da legitimação fundiária consegue unir os dois pilares da nova legislação – desburocratização e propriedade –, a partir da análise de sua forma de concessão. Esse instrumento de regularização fundiária será cuidadosamente analisado em momento posterior, mas o item 101 da exposição de motivos já ratifica essa convergência de pilares em um só instituto. Vejamos a íntegra de seu texto:

> 101 - Por meio da legitimação fundiária, substitui-se, para melhor otimização da REURB, o processo tradicional de regularização fundiária, título a título, para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, pelo reconhecimento global da aquisição originária de propriedade, pelos beneficiários da REURB, a partir de cadastro aprovado pelo Poder Público, constante em Certidão de Regularização Fundiária,

---

[646] "Art. 108 - Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País". (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[647] FARIAS, Cristiano Chaves de; EL DEBS, Martha; DIAS, Wagner Inácio. *Direito de laje*: do puxadinho à moradia digna. 3 ed. Salvador: JusPodium, 2019. p. 117-118.

[648] "Art. 176 - O Livro nº 2 – Registro Geral – será destinado à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.
[…] § 9º - A instituição do direito real de laje ocorrerá por meio da abertura de uma matrícula própria no registro de imóveis e por meio da averbação desse fato na matrícula da construção-base e nas matrículas de lajes anteriores, com remissão recíproca". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

> expedida pelo Município processante, a qual é registrada em Registro de Imóveis, por ato registral único, juntamente com o Projeto de Regularização Fundiária aprovado[649].

Assim, é permitido o reconhecimento global da aquisição originária de propriedade, superando a titulação individual, por meio do registro da certidão de regularização fundiária, devidamente expedida pelo município.

Com relação à transferência do patrimônio público em favor do particular, além da legitimação fundiária, chama a atenção o capítulo próprio que a exposição de motivos traz, com relação à desburocratização dessa alienação.

No que diz respeito às enfiteuses, a lei busca consolidar o entendimento, através de alteração no Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, de que o laudêmio é devido pelo vendedor, ou seja, pelo particular titular do domínio útil, evitando, com isso, judicialização sobre o tema. Além disso, é sugerido o aumento de 0,005% para 0,50%, em razão do atraso na transferência do imóvel, como uma forma de agilizar as transferências de titularidade, desestimulando os denominados "contratos de gaveta". Ressalta, ainda, que até a consolidação da transferência, o vendedor é responsável por eventual inadimplência das taxas devidas pela utilização do patrimônio da União, incorrendo, inclusive, em negativação em órgãos de proteção ao crédito, cobranças judiciais e envio dos débitos para dívida ativa[650].

---

[649] ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; PADILHA, Eliseu. *Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*: exposição de motivos. Brasília, DF, 21 dez. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>. Acesso em: 24 fev. 2022.

[650] "118 - A alteração do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, tem por objetivo deixar expresso que é de responsabilidade do vendedor o ônus pelo pagamento do laudêmio. Essa medida mostra-se extremamente necessária, tendo em vista diversos questionamentos administrativos encaminhados rotineiramente em função de não haver dispositivo de ordem legal que clarifique de quem é a responsabilidade pelo pagamento dessa taxa patrimonial. 119 - A urgência em regulamentar o assunto se dá em virtude da identificação da sobrecarga demasiada dos custos da SPU no processo de transferência de imóveis da União. A insegurança jurídica constatada nesses processos de transferência termina por ensejar incremento na judicialização em face da União, situação que prejudica toda a cadeia do mercado imobiliário, cujos negócios acabam por ser diretamente afetados. 120 - No que concerne à alteração do percentual de multa de 0,05% para 0,50% ao mês ou fração em razão do atraso na transferência do imóvel, cuja redação atual consta do § 5º do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, o ajuste tem por objetivo estabelecer um percentual com o mínimo de razoabilidade, compatível com a obrigação devida, que contribua para a redução da inadimplência e agilize as transferências de titularidade, desestimulando os vulgarmente denominados "contratos de gaveta". 121 - Na redação atual da legislação, o impacto para os adquirentes mostra-se irrelevante, em virtude da insignificância do percentual da multa devida pela inobservância do prazo previsto na legislação. Com isso, são diversos os casos em que o adquirente não comunica à SPU acerca da transação, o que gera uma cadeia de irregularidades, dentre elas a desatualização do cadastro, a cobrança de receitas patrimoniais de sujeitos passivos ilegítimos etc. Com a alteração, espera-se que os adquirentes sejam levados a, de fato, informar à SPU sobre as transferências. 122 - Cabe ressaltar ainda que o vendedor, até a finalização do processo de transferência, continua responsável por eventual inadimplência das taxas devidas pela utilização do patrimônio da União, incorrendo inclusive em negativação em órgãos de proteção ao crédito, cobranças judiciais e envio dos débitos para dívida ativa, trazendo sérios prejuízos para quem vendeu de boa-fé o imóvel a terceiros. 123 - Por todo o exposto, a tempestividade na aprovação do normativo na forma ora proposta mostra-se extremamente relevante,

O ponto central da exposição de motivos, com relação à alienação de imóveis da União, está na justificativa para a alteração na Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos. O objetivo dessa alteração é permitir que a União, "por meio do órgão patrimonial, obtenha resultados mais expressivos no processo de alienação de sua carteira imobiliária, ao tempo que cria alternativas de avaliação específicas para fins de alienações onerosas em massa"[651], conforme consta em seu item 135.

A justificativa da lei, nesse ponto, é "alavancar o processo de remição de enfiteuses e venda do domínio útil ou pleno a particulares"[652]. O processo de avaliação, com alterações na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e venda dos imóveis da União, deve ser alavancado pelas determinações da lei, permitindo, inclusive, que outras instituições promovam, do ponto burocrático, essas medidas[653]. É imprescindível destacar os itens 138 e 144 da exposição de motivos, uma vez que tornam inequívoco o fato de que a União pretende se desvincular de qualquer patrimônio que não seja essencial para a realização de suas funções, transferindo esses bens para os particulares, como uma forma de "aquecer o mercado imobiliário". Vejamos:

> 138 - Ademais, isso possibilitará que a União promova uma política afirmativa em prol da sociedade, trazendo aos particulares maior segurança no que tange aos direitos que ostentam sobre os imóveis, retirando por completo o vínculo público sobre a área, medida que terminará também por favorecer e *aquecer o mercado imobiliário*.
> […]
> 144 - Outrossim, coaduna-se à política de *alienações onerosas em larga escala*, como explicado mais acima, dinamizando o processo de alienação em massa de imóveis da União, à medida que cria alternativa para avaliação por trecho ou região das áreas sujeitas aos regimes enfitêutico e de ocupação[654].

---

pois minimizaria os riscos de a União ser acionada judicialmente pelos vendedores dos imóveis, em função de ações de cobrança indevida de receitas patrimoniais e demais consequências inerentes à respectiva inadimplência". (ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; PADILHA, Eliseu. *Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*: exposição de motivos. Brasília, DF, 21 dez. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>. Acesso em: 24 fev. 2022.)

[651] Ibid.

[652] "136 - A ideia é utilizar a inteligência de negócios na área de avaliação de imóveis, no sentido de alavancar o processo de remição de enfiteuses e venda do domínio útil ou pleno a particulares já cadastrados como ocupantes perante a Secretaria do Patrimônio da União, estabelecendo-se, para estes casos, um processo de avaliação por trecho ou região". (Ibid.)

[653] "137 - Evitar-se-á também despesas aos cofres públicos, desonerando a União, nos casos acima, de realizar contratos com outras instituições (ex.: Caixa Econômica Federal) para a promoção de avaliações individualizadas, que atravancam o processo de venda por retardar o ritmo de avaliação dos imóveis". (Ibid.)

[654] Ibid.

A extinção das enfiteuses, consolidando o patrimônio nas mãos do particular, bem como a transferência do patrimônio da União em favor desse particular, demonstram que as ideias apresentadas no subcapítulo anterior, pautadas nas teorias de Hernando de Soto, estão presentes na justificativa para a edição da Lei nº 13.465/2017. Com a bandeira da desburocratização e do aumento na arrecadação tributária, o poder público pretende abrir as portas do mercado fundiário para os investimentos privados nacionais e internacionais[655].

A lógica da facilitação na transferência dos imóveis da União está presente no conteúdo da Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020, que aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União, com alteração de diversas leis específicas.

A partir dos motivos que justificaram a edição da Medida Provisória nº 759/2016, verifica-se a intenção fomentar o mercado financeiro de terras com mais terras, vindas diretamente do patrimônio público, seja pela via da alienação ou pela regularização fundiária, através da legitimação fundiária. Ademais, a forma como o direito real de laje foi positivado no Código Civil prestigia a situação jurídica proprietária, permitindo que esse direito seja mais bem utilizado pelo próprio mercado imobiliário do que pelos ocupantes de assentamentos informais urbanos.

Após essa breve análise dos motivos para sua edição, é importante destacar que a MP tem problemas de conceituação, terminologia, redação, estruturação e concepção. Quando encaminhada para votação, foram realizadas mais de 700 propostas de emendas, assim como houve manifestação de mais de 95 entidades: Ministério Público, sindicatos, movimentos sociais, universidades e instituições dedicadas à prática da regularização fundiária, contrariamente à forma como as mudanças foram sugeridas.

Entre as inúmeras críticas, a principal recaiu sobre a ausência de caracterização de urgência, não configurando a existência de elementos que justificassem a edição de uma medida provisória. O fato de haver um arcabouço jurídico próprio, representado especialmente pelas Leis 10.257/2001, 11.977/2009 e 6.015/1973 não justificava a edição de uma nova legislação

[655] "139 - Deixar-se-á, por exemplo, com o resgate do domínio direto – extinção de enfiteuses em largo volume, que às futuras transações privadas recaiam o laudêmio, exação que se soma a outras inúmeras despesas, como emolumentos cartorários e recolhimento de imposto de transmissão de imóveis, todos estes fatores que prejudicam o custo das operações imobiliárias no Brasil. É cediço, inclusive, que estas são barreiras que afastam investimentos de capitais estrangeiros na costa do país (instalação de empresas hoteleiras etc)". (ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; PADILHA, Eliseu. *Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*: exposição de motivos. Brasília, DF, 21 dez. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>. Acesso em: 24 fev. 2022.)

sobre essa temática, pela via urgente da medida provisória, nos termos do que determina o artigo 62, § 1º, inciso IV da CRFB/88[656].

Uma segunda crítica está relacionada à incorporação de temas diversos e estranhos entre si. O artigo 7º da Lei Complementar nº 95/1998, também aplicável às medidas provisórias, determina princípios de prática legislativa, e a MP nº 759[657] viola, ao menos, três desses princípios legais dispostos, já que estabelece objetos distintos e estranhos entre si, não vinculados nem por afinidade, nem por pertinência, tampouco por conexão.

Outro ponto de crítica foi sobre a ausência do devido processo participativo da sociedade, especialmente do Conselho das Cidades, existente à época da edição da MP. As competências do Conselho estão definidas na MP nº 2.220/2001, que criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Baseado nessa legislação, foi editado o Decreto nº 5.790 de 25 de maio de 2006, que versa sobre as competências do Conselho das Cidades. Entre elas, estão: (i) responsabilizar-se por propor a edição de normas gerais de direito urbanístico; (ii) manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano; e (iii) emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto das Cidades e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano.

A regularização fundiária é uma das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade. Por isso, a falta de manifestação do Conselho das Cidades sobre todas as modificações realizadas pela MP 759 reforçou à época, a tese de inconstitucionalidade.

---

[656] "Art. 62 - Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.
§ 1º - É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:
[…] IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República". (BRASIL. *Emenda constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001*. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm#:~:text=.%22(NR)-,%22Art.,de%20imediato%20ao%20Congresso%20Nacional.>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[657] "Art. 7º - O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:
I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;
II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;
III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;
IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa". (BRASIL. *Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

Por fim, a MP versa sobre várias normas que tratam de direitos fundamentais, como moradia, função social da propriedade e direito ao meio ambiente. Tais questões não deveriam ser objeto de medida provisória, mas, sim, de lei específica, com amplo debate público, no âmbito do Poder Legislativo e da própria sociedade.

Em razão das críticas apontadas, foram propostas três ações diretas de inconstitucionalidade: uma pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (ADI nº 5.883), outra pelo Partido dos Trabalhadores (ADI nº 5.787) e a última, pela Procuradoria Geral da República (ADI nº 5.771). Esta última impugnou a totalidade da Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, lei de conversão da MP nº 759. O Ministério Público Federal alega que a Lei nº 13.465/2017, além de ser fruto de medida provisória destituída dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, *caput*), afronta múltiplos princípios e regras constitucionais, como o direito à moradia (art. 6º), o direito à propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, *caput* e inciso XXIII), a proteção ao ambiente (art. 225, *caput*, § 1º, incisos I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º), a política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput* e §§ 1º e 2º), o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, *caput*), os objetivos fundamentais da República (art. 3º, incisos I a III), a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a competência constitucionalmente reservada à lei complementar (art. 62, § 1º, inciso III), a competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil (art. 62, inciso I, alínea 'b'), a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (art. 184, *caput*), a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, inciso XII) e as regras constitucionais da usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191)[658].

Superada essa parte introdutória, passemos à análise da Lei nº 13.465/2017, especificamente no que tange à temática da regularização fundiária.

[658] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.771*. Relator: Ministro Luiz Fux. Lei nº 13.465/2017, conversão da Medida Provisória 759/2016. "Regularização fundiária" rural e urbana e na Amazônia Legal, liquidação de créditos a assentados da reforma agrária, alienação de imóveis da União. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.

4.2.2 A regularização fundiária na Lei nº 13.465/2017: a simplificação do processo e a titulação como norte

Retomando de forma breve a exposição de motivos da MP nº 759, especificamente com relação à regularização fundiária, vê-se que os itens 148 a 154 apresentaram os motivos de relevância e urgência para que o tema estivesse inserido em seu texto. O eixo central da MP foi a desburocratização, como justificativa para o cumprimento da função social, no que se relaciona com a transferência do patrimônio público. A facilitação desse processo também foi fundamentada em uma tentativa de atender às pessoas de baixa renda, por meio da concessão de títulos definitivos de domínio[659]. Além disso, a ideia era desvincular a terra urbana do patrimônio da União, excepcionando, inclusive, a obrigatoriedade da avaliação prévia, condição geral para alienação de imóveis públicos, segundo o art. 17 da Lei nº 8.666, e

[659] "150 - A respeito do art.13, é trazida uma inovação fundamental ao processo de reconhecimento e garantia do princípio da função social da propriedade. Hoje a União possui procedimento extremamente complexo e burocrático para transferir áreas a pessoas de baixa renda, fato que prejudica, em função dessas dificuldades administrativas, a concessão de títulos substantivos que protejam essa parcela da população. 151 - Dessa forma, uma vez preenchidos os requisitos previstos no § 5º do art. 31 da Lei nº 9.636, de 1998, a União, através da SPU, poderá transferir o domínio do imóvel residencial ao beneficiário regularmente cadastrado, utilizando-se de procedimento bastante simplificado. […] 153 - Com o objetivo de coibir fraudes e não permitir a possível comercialização de títulos, mas sim a garantir o efetivo direito de moradia, a transferência gratuita somente será concedida uma única vez por beneficiário e será vedada a alienação por um período de 5 anos, ações que se alinham à política de reforma agrária, a qual estipula prazo como restrição à alienação de imóveis concedidos pelo governo". (ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; PADILHA, Eliseu. *Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*: exposição de motivos. Brasília, DF, 21 dez. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>. Acesso em: 24 fev. 2022.)

facilitando o registro do título nos cartórios imobiliários[660]. Essa facilitação consta no artigo 89 do Decreto nº 9.310/2018[661].

A ideia de regularizar, especialmente, os assentamentos informais urbanos em áreas públicas, com a concessão de títulos definitivos de propriedade, que decorrem da doação ou da legitimação fundiária, será abordada de modo mais específico na próxima seção. Deve-se destacar que a noção de informalidade é utilizada como uma terminologia meramente descritiva, como defende Pedro Abramo, "capaz de abarcar toda e qualquer forma de utilização de bens fundiários ou imobiliários à margem do marco regulatório da esfera jurídico-política do Estado de Direito moderno"[662].

A Lei nº 13.465/2017 modificou quatro regimes jurídicos instituídos nas últimas décadas: (i) regularização fundiária rural; (ii) regularização fundiária urbana; (iii) regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e (iv) regime sobre os imóveis da União, em especial sobre o regramento da alienação de imóveis da União. A lei foi regulamentada pelo Decreto 9.310, de março de 2018.

---

[660] "152 - Esta medida não só irá conferir o cumprimento do princípio da função social da propriedade, como irá desonerar a SPU de realizar constantes e periódicos procedimentos de análise de isenção, uma vez que o vínculo público com a terra transferida será desfeito. Ou seja, ganha-se com o saneamento cadastral (diminuição dos custos administrativos), e, ao mesmo tempo, garante-se efetividade à política de regularização fundiária de interesse social, na medida em que a parcela mais carente da sociedade terá acesso a títulos definitivos de domínio. […] 154 - Em relação ao § 3º do art. 9º da MP, trata-se de exceção à obrigatoriedade da avaliação prévia, condição geral para alienação de imóveis públicos segundo o art. 17 da Lei nº 8.666, de 1993, em função das alienações para fins de REURB-S serem não onerosas, ou seja, a União transferirá gratuitamente o domínio do imóvel. Prever o requisito da avaliação burocratizaria o processo de transferência a pessoas de baixa renda. Vale ressaltar que os cadastros da SPU já informam o valor patrimonial dos bens, de modo que a União conseguirá dimensionar os ativos que sairão do seu domínio. 155 - Em relação ao art. 11 da MP, conquanto a União disponha atualmente de instrumentos legais para abertura de matrícula, busca-se, com esse novo dispositivo, possibilitar um procedimento simplificado e ágil para a inscrição no registro imobiliário, o que facilitará a destinação para fins de REURB-S". (ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; PADILHA, Eliseu. *Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*: exposição de motivos. Brasília, DF, 21 dez. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>. Acesso em: 24 fev. 2022.)

[661] "Art. 89 - Para fins da REURB, ficam dispensadas a desafetação e as seguintes exigências previstas no inciso I do *caput* do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:
I - autorização legislativa para alienação de bens da administração pública direta, autárquica e fundacional; e
II - avaliação prévia e licitação na modalidade de concorrência.
Parágrafo único. Na venda direta prevista no art. 84 da Lei nº 13.465, de 2017, será necessária a avaliação prévia para definição do valor a ser cobrado na alienação". (BRASIL. *Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-9-310-de-15-de-marco-de-2018-6849145#:~:text=municipal%20ou%20distrital.-,Art.,regionais%20de%20cada%20ente%20federativo.>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[662] ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo: v. 9, n. 2, 2007. p. 25.

A Lei nº 11.977/2009, antigo marco legal de regularização fundiária, é uma lei federal, portanto, só disciplinava a regularização fundiária em áreas da União. Já a Lei nº 13.465/2017 é nacional, disciplinando a regularização fundiária em bens públicos de todos os entes da federação.

A lei de 2017 desconstruiu o arcabouço jurídico existente acerca da regularização fundiária, especialmente a urbana. O regramento anterior estava consolidado nos seguintes pilares: (i) Lei nº 6.766/1979, que disciplina o parcelamento do solo em todo o território nacional; (ii) CRFB/88, que introduz o capítulo próprio da Política Urbana; (iii) Lei nº 10.251/2001, que regulamenta os artigos da Constituição sobre política pública urbana; e (iv) Lei nº 11.977/2009, considerada, até então, o mais importante instrumento jurídico a tratar da matéria da regularização fundiária urbana.

A Lei nº 13.465/2017 revogou os seguintes dispositivos: (i) parte da Lei nº 6.015/1973; parte da Lei nº 6.766/79 e o Capítulo III da Lei nº 11.977/2009. Com essas revogações e o tratamento outorgado à regularização fundiária, o novo marco legal impõe uma inversão da própria lógica da política urbana. A dinâmica consolidada no ordenamento nacional nesse campo, desde a CRFB/88, era pautada pelo respeito aos seguintes princípios: (i) moradia digna; (ii) função social da posse, da propriedade e da cidade; (iii) autonomia da posse frente à propriedade; (iv) adequado ordenamento territorial; (v) implantação de infraestrutura e garantia de áreas públicas; (vi) participação da sociedade no desenvolvimento das políticas urbanas; e (vii) regularização fundiária plena (fundiária e urbanística).

A nova Lei Geral de Regularização Fundiária (LGRF) impõe uma inversão nessa lógica, a partir dos seguintes preceitos: (i) competitividade; (ii) desburocratização; (iii) complexidade funcional; (iv) a orientação de que a funcionalidade dê lugar à eficiência, especialmente na ocupação e uso do solo; (v) obrigatoriedade de as isenções cartorárias serem ressarcidas pelos fundos de habitação por interesse social; e (vi) reforço da matriz dominial, privilegiando a proteção da propriedade, no lugar da posse. Diversas dessas orientações integram os próprios objetivos da regularização fundiária, que constam no artigo 10 da lei geral[663].

[663] "Art. 10 - Constituem objetivos da REURB, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da

A nova dinâmica pode ser comprovada a partir da problematização de alguns dos pilares da LGRF: (i) definição de regularização fundiária; (ii) modalidades distintas de REURB; (iii) papel secundário da zona de especial interesse social (ZEIS); (iv) perda de protagonismo da demarcação urbanística; (v) preferência na regularização fundiária com transferência de propriedade para o beneficiário; e (vi) simplificação no processo administrativo de regularização fundiária.

A LGRF deixou de regulamentar mecanismos importante para a regularização fundiária, como o artigo 1.228, parágrafos 4º e 5º, do Código Civil, e de inserir em sua lógica os atributos da função social da propriedade, da posse e da cidade. A ausência de menção ao caráter funcional da terra fica evidente na própria definição de regularização fundiária apontada pela lei, no artigo 9º. Vejamos:

> 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[664].

Em sentido contrário, cabe destacar a definição de regularização, já revogada, constante na Lei nº 11.977/2009:

> Art. 46 - A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o *direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*[665].

---

eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[664] Ibid.

[665] 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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

Em ambos os conceitos, as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais aparecem como norteadoras do processo, mas apenas na lei de 2009 destaca-se como objetivo da regularização o atendimento ao direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Com isso, esses pressupostos poderiam repercutir diretamente na estrutura, nos objetivos e na própria escolha de prioridades das políticas públicas relacionadas com a regularização fundiária.

A nova definição retirou da estrutura da regularização fundiária os princípios e diretrizes da política urbana, especificados no segundo capítulo desta tese, com expresso amparo constitucional. Além disso, ela ratifica o paradigma da titulação, fortemente criticado a partir dos resultados que ele apresentou sobretudo na experiência peruana, uma vez que não está necessariamente associado a segurança da posse, melhoria da qualidade de vida ou ampliação do acesso ao crédito[666].

A LGRF disciplinou duas modalidades de REURB, permitindo que os instrumentos de regularização sejam aplicados, basicamente da mesma forma, para beneficiários completamente distintos. Essa lógica já estava institucionalizada na Lei nº 11.977/2009, ratificando a ideia de que a população de maior renda também produz irregularidades urbanísticas, como ocorre, por exemplo, nos condomínios fechados, na apropriação privada da orla marítima e na apropriação de áreas públicas por mansões e loteamentos irregulares[667].

A instituição de modalidades distintas de regularização fundiária – a REURB-S (interesse social) e a REURB-E (interesse específico) –, sem uma diferenciação clara da ação do poder público em cada uma delas, amplia seu caráter discricionário. O artigo 6° do decreto regulamentador ratifica a ausência de clareza nessa atuação, uma vez que a composição ou a faixa da renda familiar para a definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato futuro do poder público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo[668].

---

[666] ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 11, n. 1, 2019. p. 179.

[667] Ibid., p. 179.

[668] "Art. 6º - Para a classificação da REURB na modalidade REURB-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo.
Parágrafo único. A renda familiar prevista no *caput* não poderá ser superior ao quíntuplo do salário mínimo vigente no País". (BRASIL. *Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018*. Brasília, DF: Presidência da República,

Dessa forma, a REURB-S está condicionada a ato regulamentador futuro do Executivo Municipal, nos termos do artigo 13, inciso I da LGRF. Esse fato faz com que a regularização de interesse social não tenha incidência imediata, criando, mais uma vez, a necessidade de definição posterior acerca do conceito de baixa renda[669].

A distinção entre essas modalidades de REURB deveria estar assentada, minimamente, além da renda, no período de prescrição aquisitiva da detenção/posse, e quanto à dimensão da unidade imobiliária (tamanho do lote), sob o risco de a ação do poder público privilegiar as classes mais ricas e implementar uma regularização fundiária seletiva. Uma das principais diferenças entre as duas modalidades está relacionada aos encargos, uma vez que a lei prevê uma série de isenções no caso de interesse social, não aplicáveis às hipóteses de interesse específico, nos termos do que preceitua o parágrafo 1º do artigo 13.

Além das isenções relacionadas ao registro, averbação, aquisição do primeiro direito real e fornecimento de certidões, o parágrafo 2º do artigo 13 também isenta os beneficiários da REURB-S do pagamento de tributos. Tais isenções têm o objetivo claro de viabilizar essa modalidade de regularização, já que seus beneficiários são exclusivamente de baixa renda.

2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-9-310-de-15-de-marco-de-2018-6849145#:~:text=municipal%20ou%20distrital.-,Art.,regionais%20de%20cada%20ente%20federativo.>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

669 "Art. 13 - A REURB compreende duas modalidades:
I - REURB de Interesse Social (REURB-S) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - REURB de Interesse Específico (REURB-E) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.
§ 1º - Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à REURB-S: I - o primeiro registro da REURB-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; II - o registro da legitimação fundiária; III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da REURB-S; VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da REURB-S; e VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.
§ 2º - Os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação.
§ 3º - O disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se também à REURB-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016.
§ 4º - Na REURB, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.
§ 5º - A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

Convém destacar que a REURB-S também pode ter como objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrassem implantados em 22 de dezembro de 2016. Essa hipótese está expressa no §3º do artigo 13.

O próprio legislador fixou as razões para a diferenciação da REURB em duas modalidades, destacando, no § 5º do artigo 13, a identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e o reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais.

José Afonso da Silva aponta outra importante distinção entre as duas modalidades de regularização, especificamente no que tange à REURB promovida sobre bem público. De acordo com o autor:

> Na REURB-S promovida sobre bem público não está previsto que os beneficiários tenham que pagar alguma coisa pelas unidades e o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente. Tratamento diverso a esse propósito é dado às REURB-E, nas quais, quando promovidas sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias[670].

Na REURB-E, em razão da ausência de destinatários de baixa renda, o legislador optou por exigir uma contraprestação do beneficiário, que deve pagar pela aquisição do direito real sobre aquele determinado bem público, nos termos do que dispõem os artigos 16 e 17 da Lei nº 13.465/2017[671].

---

[670] SILVA. José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 394.

[671] "Art. 16 - Na REURB-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias.
Parágrafo único. As áreas de propriedade do poder público registradas no Registro de Imóveis, que sejam objeto de ação judicial versando sobre a sua titularidade, poderão ser objeto da REURB, desde que celebrado acordo judicial ou extrajudicial, na forma desta Lei, homologado pelo juiz.
Art. 17 - Na REURB-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

Um terceiro pilar da LGRF é não condicionar a REURB, nem mesmo a de interesse social, à implementação de zonas de especial interesse social, sendo, portanto, discricionário do poder público fazê-lo[672]. A ZEIS é a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

De acordo com Betânia Alfonsin o objetivo das ZEIS é "garantir o acesso à terra urbanizada, isto é, estabelecer parâmetros urbanísticos especiais de controle do uso e ocupação do solo"[673]. Essas zonas realizam uma verdadeira adequação das áreas informalmente ocupadas, com a ordem urbanística, garantindo, com isso, o direito de permanência dos ocupantes na área em que originalmente exercem a moradia, evitando a especulação imobiliária.

A Lei nº 11.977/2009 tratou das ZEIS em seu capítulo III, como um instrumento de regularização fundiária, afirmando, em seu artigo 47, que a regularização de interesse social deveria ser realizada em áreas gravadas como ZEIS. Já a Lei nº 13.465, em seu artigo 18, *caput*, considera que a regularização fundiária não está condicionada à gravação de zonas especiais.

A possibilidade de instituição da ZEIS é um elemento essencial do planejamento urbano, em que o poder local pode interferir diretamente no ordenamento territorial da cidade, estabelecendo, por exemplo, a destinação que aquele determinado espaço urbano deve ter. Tal medida, dependendo dos objetivos da regularização fundiária para aquele local, podem limitar ou estimular a atuação dos atores do mercado fundiário. É possível proibir destinação comercial ou, até mesmo, quando o uso residencial for preponderante e com baixo adensamento, limitar a atividade de incorporação imobiliária.

No vigor da Lei nº 11.977/2009, a demarcação urbanística tinha como objetivo controlar o imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e seus

---

[672] "Art. 18 -. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.
§ 1º - Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.
§ 2º - A REURB não está condicionada à existência de ZEIS". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[673] ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 11, n. 1, 2019. p. 182.

confrontantes. Assim, viabilizava a regularização fundiária de interesse social, cuja titulação seria outorgada por meio do instrumento de legitimação de posse. A nova lei afasta a demarcação como um requisito para a implementação desse instrumento.

O artigo 11, inciso IV da LGRF define demarcação urbanística como o

> procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município[674].

No artigo 19 da LGRF, chama a atenção o tratamento que foi outorgado à demarcação urbanística[675], evidenciando seu caráter facultativo, até mesmo para a concretização da legitimação de posse.

O quinto eixo da LGRF, que também deve ser problematizado, pois é essencial para esta pesquisa, é a alteração da perspectiva de uma regularização fundiária pautada na posse para uma regularização que tem a transferência de propriedade como objetivo, especialmente com relação à propriedade pública. Essa nova sistemática está associada à positivação do instrumento de Legitimação Fundiária, nos artigos 23 e 24, e de alterações substantivas na Legitimação de Posse, nos artigos 25 a 27, ambas objeto de análise na próxima seção

A regularização pautada na propriedade, especialmente com a transferência da propriedade pública em favor do particular, é uma forma de alimentar o mercado financeiro imobiliário, disponibilizando matéria-prima (propriedade) para o sistema de concessão de crédito, garantias e securitização. Essa lógica permite a continuidade da reprodução do capital nas cidades, privilegiando o valor de troca e afastando uma regularização pautada na posse, que privilegiaria o valor de uso da terra urbana.

A LGRF faz referência à concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) e à concessão de direito real de uso (CDRU) apenas no rol de instrumentos de regularização, elencados no artigo 15. Com relação a tais instrumentos, também faz referência às alterações realizadas na Lei nº 8.629/1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos

---

[674] 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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

[675] "Art. 19 - O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado". (Ibid.)

constitucionais relativos à reforma agrária. Embora tais instrumentos já sejam objeto de legislação específica, poderiam ter sido notados pela Lei 13.465/2017, como elementos essenciais na nova estrutura da regularização fundiária. Esse fato demonstra o quanto os instrumentos de regularização pautados na posse, para bens públicos e particulares, não têm posição de destaque, reforçando a ideia de um processo baseado na propriedade, ignorando o esforça teórico feito durante anos para garantir autonomia e o mesmo grau de importância entre esses dois institutos.

Como será demonstrado, especialmente durante a análise do processo de regularização, a nova lei tem uma preocupação voltada para a questão fundiário-cartorária e para a transferência integral da propriedade pública, abandonando a ideia de regularização fundiária plena. A preferência pelo modelo proprietário atende ao interesse do mercado imobiliário, seguindo as orientações de Hernando de Soto, de forma a potencializar a circulação da propriedade-mercadoria. É, portanto, um verdadeiro estímulo à gentrificação.

Nesse ponto, o paradigma peruano é perfeitamente aplicável ao caso brasileiro, como sustenta Edésio Fernandes no seguinte trecho: "Em vez de discutir assentamentos, bairros e comunidades, a escrituração formal centra-se em unidades, direitos à propriedade e operações de mercado livre individuais, independentemente do contexto social e consequências"[676].

Essa lógica distancia a estrutura atual daquela prevista na CRFB/88 e no Estatuto da Cidade, especificamente sobre a regularização fundiária plena. Inclusive, a mesma ponderação foi realizada na ADI nº 5.771 proposta pelo Procurador-Geral da República, no seguinte trecho:

> Distancia-se do comprometimento dessas metas (direito à moradia adequada). Ela autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando à satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional, seja por incentivar a ocupação irregular de terras (a "grilagem") e o aumento de conflitos agrários, seja por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais […] Perda de patrimônio público, aumento da concentração de terras nas mãos de poucos[677].

[676] FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. p. 30.

[677] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.771*. Relator: Ministro Luiz Fux. Lei nº 13.465/2017, conversão da Medida Provisória 759/2016. "Regularização fundiária" rural e urbana e na Amazônia Legal, liquidação de créditos a assentados da reforma agrária, alienação de imóveis da União. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.

Para comprovar o alegado neste ponto da pesquisa, é importante destacar alguns preceitos positivados na LGRF, que demonstram a alteração de perspectiva quanto ao próprio modelo de regularização fundiária.

O primeiro preceito é a possibilidade de titulação dos ocupantes, independentemente de realização prévia da urbanização do local. Como já abordado no segundo capítulo, convém salientar que, no vigor da Lei nº 11.977/2009, a regularização urbanística era o pressuposto da regularização fundiária, compondo a própria estrutura e definição de "regularização fundiária plena".

Reforçando essa mudança de paradigma, a própria urbanização não é necessária para que a REURB seja implementada, nos termos do que determina o artigo 36, § 3º, da lei, já que pode ser realizada posteriormente à titulação dos ocupantes[678]. Um segundo ponto de análise acerca dessa mudança de modelo é o estímulo à consolidação da propriedade plena de terras públicas, na REURB-S e na REURB-E, sem medidas que protejam essas titulações do mercado especulativo formal da propriedade urbana, em que a terra, notadamente, é uma mercadoria.

A lógica da regularização a partir da propriedade, com transferência plena desse direito para os ocupantes, ganha contornos sensíveis, especialmente por conta da faculdade de instituir as ZEIS, como já exposto. A ausência de obrigatoriedade facilita que, após a titulação, os beneficiários vendam seu patrimônio para o mercado formal. Por fim, chama a atenção que alguns instrumentos de regularização fundiária facilitem e privilegiem a situação proprietária, como ocorre com a legitimação fundiária (arts. 23 e 24) e a legitimação de posse (arts. 25 a 27) – as quais se estudará na próxima seção –, e na forma como o direito real de laje foi positivado, trazendo a propriedade da construção-base como requisito essencial, nos termos já analisados no presente trabalho.

Continuando com a análise dos eixos da LGRF que demonstram uma mudança de perspectiva, é essencial a análise das etapas do processo de regularização fundiária, especialmente no que diz respeito a sua simplificação e desburocratização do procedimento cartorário, já que a nova lei prevê o ato único de registro do projeto de regularização fundiária e seu objetivo final: a titulação. O legislador definiu expressamente as fases do processo administrativo da REURB nos artigos 28 a 41 da LGRF, especialmente no artigo 28, que indica

---

[678] "Art. 36, § 3º - As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da REURB". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

todas as suas etapas[679]. Para uma compreensão dessas mudanças, e sobretudo dessa simplificação, passemos para uma breve análise de cada uma delas.

De acordo com o artigo 14 da Lei nº 13.465/2017, são legitimados para requerer a REURB: (i) a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; (ii) 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.

O requerimento deve ser direcionado ao município, que, em decisão fundamentada, deverá instaurar o procedimento. Na hipótese de o ente municipal indeferir o requerimento de instauração da REURB, deverá indicar, em sua decisão, quais medidas deverão ser adotadas, com vistas à reformulação e reavaliação do requerimento, quando cabível.

De acordo com o parágrafo único do artigo 28 da LGRF, a inexistência de uma lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana não impedirá a REURB. Segundo José Afonso da Silva, essa é mais uma interferência indevida da lei federal na autonomia municipal[680]. De qualquer forma, o executivo municipal pode atuar, e tem papel importante na execução da regularização. Sobre o tema, o artigo 30 da lei afirma que compete ao município, em que os núcleos urbanos informais, destinatários da regularização, estão localizados: (i) classificar, caso a caso, as modalidades da REURB; (ii) processar, analisar e aprovar os projetos de regularização

---

[679] "Art. 28 - A REURB obedecerá às seguintes fases: I - requerimento dos legitimados; II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; III - elaboração do projeto de regularização fundiária; IV - saneamento do processo administrativo; V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; VI - expedição da CRF pelo Município; e VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.
Parágrafo único. Não impedirá a REURB, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[680] SILVA. José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 400.

fundiária; e (iii) emitir a certidão de regularização fundiária (CRF)[681]. Nesse momento inicial, o mais importante é o poder municipal definir a modalidade de REURB que será utilizada, sendo que, diante de seu silêncio, prevalecerá a modalidade indicada pelo próprio legitimado em seu requerimento.

É importante destacar que a REURB incidirá em um núcleo urbano informal. As definições de núcleo urbano e núcleo urbano informal constam no artigo 11 da LGRF. Vejamos:

> Art. 11 - Para fins desta Lei, consideram-se:
> I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;
> II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização[682];

O inciso segundo destaca o fato de que a informalidade está vinculada à ausência de titulação dos ocupantes, reconhecendo e confirmando o objetivo final da REURB, que, independentemente da regularização urbanística ou da urbanização, é a titulação de seus destinatários.

Após a identificação da modalidade de REURB que será adotada, o município deverá verificar, por meio de buscas cartorárias, o titular de direito real sobre o imóvel objeto da REURB, em que está situado o núcleo urbano informal. De acordo com o artigo 31 e seus parágrafos, após essa identificação, sendo o imóvel público ou privado, os titulares de direito real, os ocupantes, os confinantes e qualquer interessado devem ser notificados, via postal, para, querendo, apresentar sua impugnação no prazo de trinta dias. Caso algum deles não seja

---

[681] "Art. 30 - Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados: I - classificar, caso a caso, as modalidades da REURB; II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e III - emitir a CRF.
§ 1º - Na REURB requerida pela União ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do *caput* deste artigo será de responsabilidade do ente federativo instaurador.
§ 2º - O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da REURB ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.
§ 3º - A inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da REURB indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da REURB, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[682] Ibid.

encontrado, deverá ser publicado edital de convocação. Na hipótese de apresentação de impugnação, deverá ter início o procedimento extrajudicial e a composição de conflitos, disciplinados no artigo 34 da LGRF[683]. A ausência de manifestação dos interessados será interpretada como concordância por parte dos interessados[684].

---

[683] "Art. 34 - Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à REURB, mediante solução consensual.
§ 1º - O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o *caput* deste artigo será estabelecido em ato do Poder Executivo municipal e, na falta do ato, pelo disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.
§ 2º - Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da REURB, com consequente expedição da CRF.
§ 3º - Os Municípios poderão instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à REURB.
§ 4º - A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos no âmbito da REURB suspende a prescrição.
§ 5º - Os Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante a celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[684] "Art. 31 - Instaurada a REURB, o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.
§ 1º - Tratando-se de imóveis públicos ou privados, caberá aos Municípios notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.
§ 2º - Tratando-se de imóveis públicos municipais, o Município deverá notificar os confinantes e terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.
§ 3º - Na hipótese de apresentação de impugnação, será iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos de que trata esta Lei.
§ 4º - A notificação do proprietário e dos confinantes será feita por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, considerando-se efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço.
§ 5º - A notificação da REURB também será feita por meio de publicação de edital, com prazo de trinta dias, do qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, nos seguintes casos: I - quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados; e II - quando houver recusa da notificação por qualquer motivo.
§ 6º - A ausência de manifestação dos indicados referidos nos §§ 1º e 4º deste artigo será interpretada como concordância com a REURB.
§ 7º - Caso algum dos imóveis atingidos ou confinantes não esteja matriculado ou transcrito na serventia, o Distrito Federal ou os Municípios realizarão diligências perante as serventias anteriormente competentes, mediante apresentação da planta do perímetro regularizado, a fim de que a sua situação jurídica atual seja certificada, caso possível.
§ 8º - O requerimento de instauração da REURB ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem, perante o poder público, aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados, a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.
§ 9º - Fica dispensado o disposto neste artigo, caso adotados os procedimentos da demarcação urbanística". (Ibid.)

O parágrafo 7º do artigo 31 determina que, na hipótese de algum dos imóveis objeto da REURB ou do confinante não terem matrícula no cartório de imóveis, o ente municipal fica incumbido de apresentar, perante as serventias, a planta do perímetro regularizado, a fim de que a situação jurídica atual seja certificada. Essa decisão demonstra uma preocupação da lei em buscar, de forma efetiva, trazer a terra urbana para o ambiente da regularidade cartorária. Isso faz com que o estoque de terras formalizadas aumente, estabelecendo uma produção de capital, a partir de ativos que estavam fora da redoma de vidro indicada por de Soto.

O artigo 31 traz um elemento importante em seu § 9º, que pode estimular, por parte dos municípios, mesmo que não seja obrigatória, a realização da demarcação urbanística, uma vez que toda essa parte inicial é dispensada caso se adote o procedimento da demarcação urbanística.

Na ausência de impugnação, com todos os interessados devidamente notificados e a situação registral do imóvel regular, a REURB poderá ser instaurada por decisão do poder municipal[685]. Além disso, após a instauração, é também ele que aprova o projeto de regularização fundiária. A elaboração e o custeio desse projeto e a implantação da infraestrutura essencial devem seguir os parâmetros do parágrafo único do artigo 33 da lei[686].

Na hipótese da REURB-S, com área pública ou particular, a elaboração do projeto caberá ao ente titular da área, quando esta for pública, ou ao Município ou ao Distrito Federal

---

685 "Art. 32 - A REURB será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.
Parágrafo único. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da REURB, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

686 "Art. 33 - Instaurada a REURB, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.
Parágrafo único. A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:
I - na REURB-S: a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e b) operada sobre área titularizada por particular, caberão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;
II - na REURB-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; III - na REURB-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários". (Ibid.)

promotor, a elaboração do projeto de regularização fundiária, e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária.

Na hipótese de REURB-E, em área particular, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados. Já quando essa modalidade de REURB recair em áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá elaborar ou custear o projeto de regularização, bem como da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

É perceptível a importância que o legislador outorgou ao ente local, com participação efetiva, até mesmo, quando a área objeto da REURB, for particular. Além disso, o Município deve atuar coma uma verdadeira ponte entre os demais entes federados, Estado e União, e os beneficiários do projeto de regularização. Essa concepção, demonstra que a REURB integra a estrutura da política pública urbana, como destacado no segundo capítulo, que tem o poder local como grande protagonista.

O artigo 35 da LGRF descreve quais são os elementos que devem constar no projeto de regularização fundiária[687]. Nos incisos II, III e V, o legislador mais uma vez demonstrou preocupação com a questão cartorária, sendo elementos essenciais do projeto: a planta do perímetro do núcleo urbano informal, com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; o estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; bem como os memoriais descritivos. A partir dessas exigências, podemos concluir que há uma orientação de adequação da realidade, ao que consta nos registros

[687] "Art. 35 - O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:
I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV - projeto urbanístico; V - memoriais descritivos; VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo. Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

cartorários. Essa convergência de informações é essencial para atender às demandas desse mercado financeiro fundiário, que com o aspecto e a forma regularizados, poderá reproduzir o valor da terra urbana em outras esferas.

No mesmo artigo 35, inciso IV, a Lei 13.465/2017 inclui o projeto urbanístico como elemento que integra o projeto de regularização fundiária. Por essa razão nos filiamos à doutrina de José Afonso da Silva, segundo o qual o mais adequado seria o legislador ter utilizado a nomenclatura "plano" de regularização fundiária, e não "projeto". A terminologia "plano" é mais genérica e consegue englobar toda a operação urbanística que constitui uma regularização fundiária. Dessa forma, poderíamos dizer que o projeto urbanístico estaria inserido no plano de regularização fundiária, ou seja, dentro do plano poderia haver diversos projetos urbanísticos[688].

O projeto urbanístico indicado no artigo 35, inciso IV tem seu conteúdo mínimo definido no artigo 36. Segundo ele, devem constar no projeto: (i) as áreas ocupadas do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; (ii) as unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características – área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver; (iii) quando for o caso, as quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; (iv) os logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; (v) eventuais áreas já usucapidas; (vi) as medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias; (vii) as medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias; (viii) as obras de infraestrutura essencial, quando necessárias[689]; e (ix) outros requisitos que sejam definidos pelo município.

O projeto urbanístico não se confunde com a urbanização da área que se pretende regularizar. Inclusive, de acordo com o parágrafo 3º do artigo 36, as obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional podem ser

---

[688] SILVA. José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 401.

[689] "Art. 36, § 1º - Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os 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. *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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

realizadas após a conclusão da REURB. No caso de REURB-S, essas obras caberão ao poder público, já na REURB-E, o município e o DF deverão definir os responsáveis no projeto de regularização fundiária[690].

O artigo 40 da lei traz uma questão importante para a presente pesquisa, especificamente em seu inciso III. De acordo com esse dispositivo legal, quando a autoridade competente for decidir o processo administrativo da REURB, ela deverá: (i) indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado; (ii) aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e (iii) identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, bem como os respectivos direitos reais.

No momento de decisão do processo administrativo de REURB, a autoridade competente deverá identificar os direitos reais que serão titularizados pelos beneficiários da regularização, ou seja, definir qual será o instrumento, entre todos os elencados no artigo 15, que será utilizado no caso.

O ato administrativo de aprovação da regularização fundiária, que deverá acompanhar o projeto aprovado, é a Certidão de Regularização Fundiária (CRF)[691]. Essa certidão, de acordo com o artigo 40, deverá conter: (i) o nome do núcleo urbano regularizado; (ii) a localização; (iii) a modalidade da regularização, interesse social ou específico; (iv) as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma, que, como já exposto, podem ser realizadas

---

690 "Art. 37 - 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.
Art. 38 - 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: I - implantação dos sistemas viários; II - implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e III - implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso.
§ 1º - As responsabilidades de que trata o *caput* deste artigo poderão ser atribuídas aos beneficiários da REURB-E.
§ 2º - Os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da REURB-E". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

691 "Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:
[…] V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): 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". (Ibid.)

posteriormente; (v) a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver; e (vi) a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade, e a filiação.

Sobre a CRF, Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias afirmam:

> A CRF é ato administrativo de aprovação da regularização fundiária. A fim de simplificar a regularização, criou-se a certidão de regularização fundiária (CRF), documento final da REURB, emitido pelo município, constituído do projeto de regularização aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e da listagem dos ocupantes beneficiários da legitimação fundiária e de posse. A constituição de direitos reais em favor dos beneficiários será feita mediante o registro desse conjunto de documentos, dispensando-se procedimentos individuais. Os lotes decorrentes do processo de regularização que não tenham sido comercializados nem ocupados serão registrados em nome do proprietário original da área[692].

O projeto de regularização fundiária e a CRF deverão ser levados a registro, por meio de requerimento realizado diretamente ao oficial do cartório imobiliário competente[693]. De acordo com o artigo 44, § 1º, inciso III, da LGRF, o registro do projeto REURB aprovado importa em "registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado"[694]. A dispensa do título individualizado, configurando um registro único que beneficia todos os destinatários, é o ponto central de desburocratização da REURB, como já salientado em diversos momentos do presente

---

[692] FARIAS. Cristiano Chaves de; ROSENVALD. Nelson. *Curso de Direito Civil*: reais. 14. ed. Salvador: JusPodium, 2018. p. 514.

[693] "Art. 42 - O registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.
Parágrafo único. Em caso de recusa do registro, o oficial do cartório do registro de imóveis expedirá nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa e formulará exigências nos termos desta Lei". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[694] "Art. 44 - Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.
§ 1º - O registro do projeto REURB aprovado importa em: I – abertura de nova matrícula, quando for o caso; II - abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e III - registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado". (Ibid.)

trabalho. Essa previsão afasta a necessidade de titulação individual, que, muitas vezes, é o obstáculo para a efetivação desse árduo processo administrativo.

Ainda no artigo 44 da lei, o § 2º permite que o oficial do registro de imóveis abra nova matrícula para a área objeto de regularização, quando for o caso, e o § 3º dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados para o registro da CRF, simplificando ainda mais o processo de REURB. O § 6º do mesmo dispositivo legal dispensa o oficial do registro imobiliário de providenciar a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, uma vez cumprido esse rito pelo município, conforme já analisado no artigo 31. Caso o ente público não tenha cumprido essa determinação, o artigo 46, § 2º da LGRF determina que as notificações serão emitidas de forma simplificada, convidando o notificado a comparecer ao cartório para tomar conhecimento da CRF, sendo que o não comparecimento e a ausência de impugnação, no prazo legal, importará em anuência ao registro[695].

O artigo 45 da LGRF disciplina a hipótese em que o imóvel a ser regularizado está sujeito ao regime de condomínio. Nesse caso, a área deferida a cada condômino deve estar indicada na matrícula. Para simplificar o processo, o dispositivo permite que o município indique de forma coletiva as unidades imobiliárias referentes às frações ideais[696]. Nesse caso, o artigo 48 determina que o registro da CRF produzirá efeito de instituição e especificação de condomínio, regido pelas disposições legais específicas, como o Código Civil, sendo facultada aos condôminos a aprovação de convenção condominial[697].

---

695 "Art. 46. § 2º - As notificações serão emitidas de forma simplificada, indicando os dados de identificação do núcleo urbano a ser regularizado, sem a anexação de plantas, projetos, memoriais ou outros documentos, convidando o notificado a comparecer à sede da serventia para tomar conhecimento da CRF com a advertência de que o não comparecimento e a não apresentação de impugnação, no prazo legal, importará em anuência ao registro". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

696 "Art. 45 - Quando se tratar de imóvel sujeito a regime de condomínio geral a ser dividido em lotes com indicação, na matrícula, da área deferida a cada condômino, o Município poderá indicar, de forma individual ou coletiva, as unidades imobiliárias correspondentes às frações ideais registradas, sob sua exclusiva responsabilidade, para a especialização das áreas registradas em comum.
Parágrafo único. Na hipótese de a informação prevista no *caput* deste artigo não constar do projeto de regularização fundiária aprovado pelo Município, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão abertas mediante requerimento de especialização formulado pelos legitimados de que trata esta Lei, dispensada a outorga de escritura pública para indicação da quadra e do lote". (Ibid.)

697 "Art. 48 - O registro da CRF produzirá efeito de instituição e especificação de condomínio, quando for o caso, regido pelas disposições legais específicas, hipótese em que fica facultada aos condôminos a aprovação de convenção condominial". (Ibid.)

Mas uma vez, com o intuito de facilitar a finalização da REURB, o artigo 49 da lei afirma que o registro da CRF deve ser realizado em todas as matrículas atingidas pelo projeto de regularização aprovado e apenas quando possível, ou seja, a título facultativo, devem ser informadas as parcelas correspondentes a cada matrícula, seguindo os parâmetros do artigo 50[698].

O registro da CRF na matrícula dos imóveis é essencial não apenas para que o beneficiário realize a oposição perante terceiros, mas também para a própria constituição do direito real. Por isso, o artigo 51 determina que o oficial do cartório de imóveis, quando a CRF já estiver qualificada e sem nenhum impedimento, proceda com o seu registro na matrícula dos imóveis atingidos pela REURB. O parágrafo único do dispositivo legal traz previsão de relevante aspecto prático, uma vez que autoriza a abertura de novas matrículas, na hipótese de a matrícula ou as transcrições das áreas do núcleo urbano informal não estarem identificadas[699].

A título de esclarecimento, a CRF é registrada na matrícula do imóvel objeto da REURB. Do ponto de vista prático, esse imóvel, provavelmente, é ocupado por um conjunto de pessoas, cada uma delas com a sua própria moradia. Por isso, normalmente, será necessária a abertura de novas matrículas, individualizadas, "dentro" do próprio imóvel objeto da REURB, o núcleo urbano informal. Assim, após o registro da CRF na matrícula do imóvel, o oficial do cartório de imóveis providenciará a abertura de matrículas para cada uma das unidades imobiliárias que compõem esse núcleo.

Nessa linha, é importante destacar o parágrafo único do artigo 52, que permite, aos atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto da REURB, que os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão sejam admitidas como título hábil para a aquisição

---

[698] "Art. 50 - Nas matrículas abertas para cada parcela, deverão constar dos campos referentes ao registro anterior e ao proprietário:
I - quando for possível, a identificação exata da origem da parcela matriculada, por meio de planta de sobreposição do parcelamento com os registros existentes, a matrícula anterior e o nome de seu proprietário;
II - quando não for possível identificar a exata origem da parcela matriculada, todas as matrículas anteriores atingidas pela REURB e a expressão "proprietário não identificado", dispensando-se nesse caso os requisitos dos itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[699] "Art. 51 – Qualificada a CRF e não havendo exigências nem impedimentos, o oficial do cartório de registro de imóveis efetuará o seu registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente.
Parágrafo único. Não identificadas as transcrições ou as matrículas da área regularizada, o oficial do cartório de registro abrirá matrícula com a descrição do perímetro do núcleo urbano informal que constar da CRF e nela efetuará o registro". (Ibid.)

da propriedade, quando acompanhados da prova de quitação das obrigações do adquirente, sendo, portanto, registrados nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes, resultantes da regularização fundiária[700]. Na hipótese de os atuais ocupantes ostentarem algum desses títulos, é dispensada a escritura pública para registro do direito de propriedade da unidade imobiliária. Trata-se de uma relevante exceção ao princípio da tipicidade documental, presente no artigo 221 da Lei nº 6.015/1973[701].

Seguindo a mesma lógica dos loteamentos, conforme disciplinado na Lei nº 6.766/1979, no artigo 53 da LGRF, a partir do registro da CRF, é efetivada a transferência, em favor do município, das áreas destinadas ao uso comum do povo, dos prédios públicos e dos equipamentos urbanos, na forma prevista no projeto de regularização fundiária[702].

Ratificando os objetivos centrais da Lei nº 13.465/2017, de formalização cartorária da propriedade fundiária do país, todas as áreas alcançadas pela REURB que não estejam ocupadas ou que ainda não tenham sido comercializadas, da mesma forma, terão suas matrículas abertas, em nome do titular originário do domínio da área. As unidades não edificadas que tenham sido comercializadas a qualquer título terão suas matrículas abertas em nome do adquirente[703]. Essa parte final foi incluída no parágrafo único do artigo 54, da LGRF, pela Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o programa Casa Verde e Amarela. Há uma conexão entre esse programa e a necessidade de que toda a terra urbana esteja devidamente titulada, com ampla

---

[700] "Art. 52 - Registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas.
Parágrafo único. Para os atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto da REURB, os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para a aquisição da propriedade, quando acompanhados da prova de quitação das obrigações do adquirente, e serão registrados nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes, resultantes da regularização fundiária". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[701] CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da (Coord.). *Comentários à lei de regularização fundiária*: lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 126.

[702] "Art. 53 - Com o registro da CRF, serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado.
Parágrafo único. A requerimento do Município, o oficial de registro de imóveis abrirá matrícula para as áreas que tenham ingressado no domínio público". (BRASIL. op. cit.)

[703] "Art. 54 - As unidades desocupadas e não comercializadas alcançadas pela REURB terão as suas matrículas abertas em nome do titular originário do domínio da área.
Parágrafo único. As unidades não edificadas que tenham sido comercializadas a qualquer título terão suas matrículas abertas em nome do adquirente, conforme procedimento previsto nos arts. 84 e 98 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)". (Ibid.)

regularidade cartorária, já que a lei de 2021, como será abordado em seção própria, amplia o processo de securitização.

Após a análise desses seis pilares da Lei nº 13.465/2017, no que se refere à regularização fundiária, especialmente aos aspectos do processo administrativo da REURB e ao ato administrativo de emissão da certidão de regularização fundiária, é possível concluir que houve uma verdadeira simplificação em todo o procedimento, com o objetivo de garantir, ao final, a titulação dos ocupantes do núcleo urbano informal.

De acordo com os pontos destacados, sobretudo no ambiente cartorário, com alterações na Lei nº 6.015/1973, chama a atenção o ato único de registro da CRF, como elemento viável de formalização de toda a REURB. A prescindibilidade do registro individualizado é uma forma efetiva de desburocratizar o processo de regularização fundiária, atendendo às finalidades centrais da legislação, ao se buscar dar concretude a uma cartografia das terras brasileiras.

Ademais, é importante destacar a prevalência da titulação sobre a regularização urbanística, bem como sobre a própria urbanização da área. A regularidade urbanística foi tratada como um elemento integrante do projeto de regularização fundiária, tendo, portanto, peso menor em todo o processo. Além disso, a demarcação urbanística deixou de ser um requisito para a outorga da legitimação de posse, mesmo diante de uma REURB-S. Por fim, a própria urbanização, relacionada às obras de infraestrutura essenciais, pode ser realizada, através de determinação expressa da lei, em momento posterior à REURB, afastando qualquer discussão acerca da sua presença como um requisito da regularização.

Essa perspectiva de regularização fundiária *stricto sensu*, afastando a lógica anterior de regularização plena, prevista na lei de 2009, é reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça. No julgamento do Recurso Especial nº 1.818.564-DF[704], tema de repercussão geral nº 1.025, de

[704] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça *Recurso Especial. nº 1.818.564-DF*. Rel. Min. Moura Ribeiro, Segunda Seção. Julgamento em 9 jun. 2021 (Tema 1025). Informativo 700, do Superior Tribunal de Justiça. Publicado no DOU de 14 jun. 2021. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/875846614/recurso-especial-resp-1818564-df-2019-0163526-7/decisao-monocratica-875846634>. Acesso em: 25 fev. 2022. De acordo com o Min. Relator: "Nesse contexto, é preciso ter em mente que Poder Público não faz favor nenhum quando promove a regularização de áreas ocupadas irregularmente. Muito pelo contrário, limita-se a desempenhar uma obrigação que lhe foi expressamente confiada pela CF. Admitindo-se que a regularização fundiária concorre para a segurança, saúde e bem-estar da população e, bem assim, que esses são deveres essenciais do Estado, nada mais lógico do que concluir que a Administração Pública tem o dever de promover a regularização fundiária. Não parece acertado assumir como linha de princípio que as ocupações irregulares do solo atentem, todas elas, contra o interesse público. Muito ao revés, o que atenta contra o interesse público é a inércia do Estado em promover e disciplinar a ocupação do solo. No caso, essa omissão estatal é mais do que flagrante. A ocupação da área está sedimentada há décadas e contou com a anuência implícita do Poder Público, que fingiu não ter visto nada, tolerou durante todos esses anos e ainda providenciou a instalação de vários serviços e equipamentos públicos, como pavimentação de ruas, iluminação pública, linhas de ônibus, praça pública, posto do DETRAN; etc. Não por outro motivo, a região é conhecida como Setor Tradicional de Planaltina, o que bem denota a idade do parcelamento do solo".

relatoria do Ministro Moura Ribeiro, por unanimidade, o tribunal entendeu que é cabível a aquisição de imóveis particulares, por usucapião, ainda que pendentes de regularização urbanística. O caso concreto em análise não se refere especificamente a uma hipótese concreta de REURB, mas aborda a usucapião como um instituto que viabiliza a regularização fundiária.

No inteiro teor do julgado, a segunda turma reconheceu que a regularização fundiária compreende três dimensões: (i) dimensão urbanística, relacionada aos investimentos necessários para melhoria das condições de vida da população; (ii) dimensão jurídica, que diz respeito aos instrumentos que possibilitam a aquisição da propriedade nas áreas privadas e ao reconhecimento da posse nas áreas públicas; e (iii) dimensão registrária, com o lançamento nas respectivas matrículas da aquisição desses direitos, a fim de atribuir eficácia para todos os efeitos da vida civil.

O caso concreto em análise se refere a um imóvel inserido em um loteamento irregular, no Setor Tradicional de Planaltina (DF). A turma confirmou o direito à usucapião, mesmo com o imóvel inserido em loteamento irregular, uma vez que o direito de propriedade declarado pela sentença, dimensão jurídica da regularização fundiária, não se confunde com a certificação e publicidade que emerge do registro, dimensão registral, ou com a regularidade urbanística da ocupação levada a efeito, ou seja, a dimensão urbanística. O Ministro Relator afirmou, ainda, que o reconhecimento da usucapião não impede que, posteriormente, ocorra a implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano, sendo até mesmo um importante estímulo para restabelecer a regularidade da urbanização.

No mesmo sentido, o Pleno do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 422.349-RS[705], sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, fixou a tese de que, preenchidos os requisitos do artigo 183 da CRFB/88, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote). Com isso, ao acolher a usucapião de imóvel com metragem inferior ao módulo mínimo legal, o STF reconheceu a possibilidade de usucapião de imóvel inserido em loteamentos irregulares. Assim, o tribunal privilegiou também a dimensão jurídica da regularização fundiária, afastando a adequação urbanística para viabilizar a titulação pela via do registro da sentença de usucapião.

[705] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 422.349-RS*. Rel. Min. Dias Toffoli. Plenário. Julgamento em 29 abr. 2015. Publicado no DOU de 9 jun. 2015. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9046379>. Acesso em: 2 mar. 2022.

As duas decisões transcritas demonstram que os tribunais superiores convergem com a estrutura e os objetivos da Lei nº 13.465/2017, estabelecendo um papel de preponderância à dimensão jurídica da regularização fundiária, especificamente no que diz respeito à titulação. Não obstante, a CRFB/88 outorga aos municípios a competência para o desenvolvimento das políticas públicas urbanas. Estabelecendo como pressuposto o fato de que a regularização fundiária é um dos eixos centrais dessa política, parece razoável a tese de que o poder local tem legitimidade para estabelecer parâmetros específicos acerca da regularização para aquela determinada região. Além disso, como descrito anteriormente, o poder municipal exerce grande protagonismo no âmbito da REURB, sendo, portanto, permitido que esse ente federado contribua para que a política de regularização tenha adesão à realidade local.

Dessa forma, temas como uso e ocupação do solo, serviços locais, desenvolvimento urbano, infraestrutura e urbanização sustentável seguem a lógica da autonomia municipal, a partir da disciplina do direito urbanístico. A Lei nº 13.465/2017 é uma lei geral, por isso, as disposições locais sobre regularização fundiária presentes nela não podem ser desconsideradas, em razão da competência constitucional outorgada aos municípios.

A Lei Geral de Regularização Fundiária deve ser compatibilizada com o conjunto de normas locais, especialmente o plano diretor, permitindo, entre outras questões: (i) manter intacto o conceito de regularização fundiária plena, sempre precedido da urbanização da área; (ii) preservar as ZEIS já criadas por lei, como forma de evitar a gentrificação, uma vez que o beneficiário pode negociar seu título, mas respeitando os critérios de ocupação estabelecidos pelo da zona de especial interesse; (iii) fazer com que a REURB-E capitalize a REURB-S, criando, de acordo com Arícia Fernandes Correia, um ciclo virtuoso redistributivo[706]; (iv) aplicar os instrumentos de regularização urbanística e fundiária, preservando procedimentos sedimentados de competência municipal, em sua maioria disciplinados no plano diretor, como a exigência da demarcação urbanística para a implementação da legitimação de posse, a urbanização como requisito da REURB e a proibição de remembramentos em locais onde a atividade de incorporação imobiliária deva ser restringida; e (v) estabelecer protagonismo aos instrumentos de regularização fundiária pautados na situação jurídica possessória.

Os elementos indicados demonstram a importância que os municípios têm, a partir de sua autonomia constitucional, no estabelecimento dos critérios para a realização da REURB

[706] CORREIA, Arícia Fernandes. *Direito da regularização fundiária plena.* Juiz de Fora: Editar, 2017. p. 45.

em seu território. O plano diretor, como principal instrumento de planejamento urbano, pode disciplinar os requisitos e orientações gerais para o desenvolvimento da regularização fundiária, por exemplo, estabelecendo preponderância à regularização urbanística, às zonas de especial interesse social, à demarcação urbanística, à urbanização, com a realização de obras de infraestrutura básica, e, finalmente, à valorização da posse na escolha dos instrumentos de regularização fundiária.

4.2.3 Instrumentos de regularização fundiária pautados na situação jurídica proprietária: Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse

Como exposto no segundo capítulo, a partir da CRFB/88 e do Estatuto da Cidade, a situação possessória alcançou papel de grande relevância na dinâmica da regularização fundiária. Por isso, a legislação posterior, especialmente a MP nº 2.220/2001 e a Lei nº 11.977/2009, estabeleceram um protagonismo para os instrumentos de regularização fundiária baseados na posse, notadamente a CDRU e a CUEM. Ocorre que a estrutura desses dois instrumentos, mesmo que tenham sido capitaneados pelo processo de mercantilização da terra urbana, por meio da Lei nº 11.481/2007, impõe algumas dificuldades para uma apropriação plena pelo sistema de concessão de créditos e garantias, tanto no SFH quanto no SFI.

A seção anterior apresentou a Lei nº 13.465/2017 sob a perspectiva da desburocratização do processo administrativo de regularização fundiária. Nesta, o foco, ainda na estrutura da Lei Geral de Regularização Fundiária (LGRF), será a análise dos instrumentos de regularização fundiária positivados, especialmente a legitimação de posse e a legitimação fundiária, para, ao final, verificar se a opção da lei foi uma regularização, a partir da posse ou da propriedade.

Para uma melhor compreensão dessa temática, imprescindível estabelecer como pressuposto que houve uma concretização nas formas de apropriação da terra urbana pelo mercado financeiro imobiliário, notadamente, como demonstrado no terceiro capítulo, através da atividade de incorporação imobiliária, pautada no sistema de concessão de créditos, garantias e securitização.

Nesta seção, pretende-se ratificar ou refutar o fato de que a LGRF, especificamente no que tange aos instrumentos de regularização fundiária, buscou fomentar esse sistema de financiamentos e garantias, atendendo às demandas dos atores do mercado financeiro imobiliário. Essa análise busca estabelecer uma conexão entre a lei de 2017 e a estrutura de

apropriação da terra urbana que se consolidou no Brasil, a partir das inúmeras legislações e políticas desenvolvidas anteriormente.

O artigo 15 da Lei nº 13.465/2017[707] disciplina 15 instrumentos de regularização fundiária, que podem ser utilizados no âmbito da REURB. Vejamos: (i) a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos da LGRF; (ii) a usucapião; (iii) a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil; (iv) a arrecadação de bem vago; (v) o consórcio imobiliário; (vi) a desapropriação por interesse social; (vii) o direito de preempção; (viii) a transferência do direito de construir; (ix) a requisição, em caso de perigo público iminente; (x) a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; (xi) a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; (xii) a concessão de uso especial para fins de moradia; (xiii) a concessão de direito real de uso; (xiv) a doação; e (xv) a compra e venda.

Como descrito no segundo capítulo, o artigo 182 da CRFB/88 estabelece os parâmetros para o desenvolvimento de uma política urbana que atenda às demandas contemporâneas de regularização fundiária e urbanística, e regulação do uso do solo. Para tanto, o texto consagra institutos de vanguarda. A reboque de tais previsões constitucionais, o legislativo brasileiro iniciou uma ampla produção normativa, a fim de consagrar e regulamentar tais institutos, como a edição da Lei nº 10.257/2001, regulamentando os artigos 182 e 183 da CRFB/88 e estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana.

---

[707] "Art. 15 - Poderão ser empregados, no âmbito da REURB, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei; II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - a doação; e XV - a compra e venda". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

A partir do marco regulatório firmado pelo Estatuto da Cidade, diversos diplomas seguiram o mesmo caminho, buscando instrumentalizar a atuação estatal no gerenciamento do ambiente urbano. Percebe-se que a CRFB/88 inaugurou as bases para um desenvolvimento efetivo de políticas urbanas que atendessem à realidade concreta brasileira. Chamam atenção os inúmeros instrumentos de regularização fundiária e de regulação do uso do solo urbano. Tal fato demonstra uma conformidade da legislação com a realidade urbana brasileira.

Essa produção normativa buscou solucionar a problemática decorrente do processo de urbanização das cidades brasileiras e a consequente produção de assentamentos informais. O conjunto normativo demonstra um reconhecimento, por parte do poder público, da existência de um ambiente urbano segregado, a partir da predominância de ocupações irregulares. Assim, deve ser feita uma conformação entre os instrumentos de regularização fundiária previstos na legislação e seus destinatários.

Até a edição da Lei nº 13.465/2017, é possível afirmar, como já destacado no segundo capítulo desta tese, que o modelo de regularização fundiária adotado era pautado na formalização e valoração da posse. Tal fato pode ser demonstrado pela presença relevante dos institutos de CDRU e CUEM.

A posição de fragilidade, do ponto de vista legal, dos assentamentos informais urbanos permite que o proprietário esteja em posição de prevalência na disputa que envolve a dialética situação possessória *versus* situação proprietária. Os proprietários, mesmo que titulares apenas de posse indireta, têm como manejar os interditos possessórios contra os ocupantes da área. No embate, a lógica proprietária é beneficiada, em razão da tutela da segurança jurídica, facilitando a retirada dos ocupantes informais do local. Tal fato fez com que a dinâmica da proteção da posse estivesse na linha de frente dos instrumentos de regularização fundiária.

A edição da LGRF altera a sistemática da regularização, apresentando um modelo diverso daquele pautado na proteção das situações possessórias, por meio da instituição de uma estrutura fundada na transferência da propriedade. Essa mudança de rumos pode ser observada especialmente a partir de dois instrumentos disciplinados nessa lei: a Legitimação de Posse e a Legitimação Fundiária.

A Legitimação de Posse já tinha espaço na legislação brasileira, com disciplina própria, mas sofreu alteração relevante no novo marco legal, sobretudo na facilitação da transferência da propriedade. O mesmo ocorreu com o novo instrumento da Legitimação Fundiária, que também pretende formalizar a ocupação dos particulares em bens públicos, a partir da transferência de propriedade. Para atender aos objetivos do presente capítulo, esses dois

instrumentos serão cuidadosamente analisados a seguir, para uma melhor compreensão e verificação da mudança na estrutura e função da regularização.

4.2.3.1 Legitimação Fundiária

A Legitimação Fundiária ingressou no ordenamento jurídico brasileiro na MP nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017 (artigos 23 e 24). O *caput* do artigo 23 define esse instrumento como um modo originário de aquisição da propriedade, por ato discricionário do poder público, beneficiando aquele que detiver área pública ou possuir área privada como sua, com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado, existente em 22 de dezembro de 2016[708]. Já o artigo 11, inciso VII da LGRF a define como o mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB.

A partir do conceito apresentado, a Legitimação Fundiária deve ser aplicada para regularização de ocupações no chamado "núcleo urbano informal consolidado". Essa expressão aparece em diversos momentos no texto legal, inclusive, na seção específica sobre REURB, como apresentado na seção anterior.

O artigo 10 da LGRF estabelece, como objetivo da própria REURB, a implementação de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização desses núcleos urbanos informais. A definição de "núcleo urbano", "núcleo urbano informal", "núcleo urbano informal consolidado" e de "ocupantes" está em seu artigo 11, nos incisos I, II, III e VIII[709].

---

[708] "Art. 23 - A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da REURB, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[709] "Art. 11 - Para fins desta Lei, consideram-se:
I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;
II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município; […] VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais". (Ibid.)

A legislação indica como objetivo da Legitimação Fundiária a transferência da propriedade para os ocupantes dos núcleos urbanos informais consolidados, existentes em 22 de dezembro de 2016, com exceção daqueles presentes em áreas de risco. Aliás, é importante ressaltar que a regularização desses assentamentos informais é um dos objetivos da própria REURB, como se verifica na análise de seu artigo 10, incisos I e II[710]. Assim, a Lei nº 13.465/2017, nesse ponto, estabelece uma prioridade na manutenção dos assentamentos urbanos consolidados na área em que originariamente ocorreu sua ocupação.

Nota-se que o regime de transferência de propriedade foi a opção dessa legislação, caminhando no sentido contrário dos instrumentos consagrados pela legislação anterior, como a CUEM e a CDRU, que privilegiam a regularização da posse dos ocupantes de assentamentos urbanos. Tal orientação é comprovada com o texto do parágrafo 4º do artigo 23, uma vez que, na REURB de imóveis públicos, a Administração Pública, quando titular do domínio, fica autorizada a conceder o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal, por meio da Legitimação Fundiária.

Como já exposto, a Legitimação Fundiária é modo originário de aquisição da propriedade. Assim, em qualquer modalidade de REURB, o ocupante regularizado na área adquire a unidade imobiliária livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições eventualmente existentes em sua matrícula de origem, como demonstra o texto dos parágrafos 2º e 3º do artigo 23 da Lei[711]. Nesse ponto, portanto, o instituto se assemelha à usucapião, que também foi positivada como forma originária de aquisição da propriedade. O objetivo da norma é outorgar a propriedade ao ocupante "limpa" de qualquer barreira que o impeça de fazer uso pleno e exclusivo do bem. Aparentemente, a intenção do legislador ao

---

[710]"Art. 10 - Constituem objetivos da REURB, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[711] "Art. 23, § 2º - Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da REURB, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado. § 3º - Deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária". (Ibid.)

editar a normativa é fomentar o mercado imobiliário, permitindo que os beneficiários da REURB, após a formalização de suas propriedades, estejam aptos a negociá-las[712].

A aquisição originária facilita a inserção do bem imóvel no mercado, permitindo que seu adquirente possa comercializá-lo livremente. Note-se, ainda, que, nela, a análise do registrador está limitada às formalidades do título que conferem a transmissão da propriedade, desburocratizando ainda mais essa forma de aquisição da propriedade. Essa percepção, converge para a simplificação existente no próprio processo de regularização fundiária, positivada nos artigos 44 a 58 da LGRF.

Nos termos expostos, a Legitimação Fundiária é um instrumento destinado a beneficiar os ocupantes dos núcleos urbanos informais consolidados. O artigo 11, inciso III da Lei nº 13.465/2017 define esse tipo de assentamento como aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município.

Assim, alguns critérios, expostos de forma não exaustiva, devem ser observados para a identificação de tais assentamentos: (i) dificuldade de reversão; (ii) tempo de ocupação; (iii) natureza das edificações; (iv) localização das vias de circulação; e (v) presença de equipamentos públicos. Além de todos esses requisitos, o dispositivo legal aponta como sendo responsabilidade do município e do Distrito Federal a avaliação sobre o cumprimento deles e a identificação de tais assentamentos informais. Essa transferência de responsabilidade para o poder local, mesmo sendo a área de titularidade da União, decorre da competência constitucional do ente municipal na implementação e desenvolvimento das políticas públicas urbanas, como já mencionado em outros momentos.

Com relação aos requisitos para a concessão da Legitimação Fundiária, a LGRF em seu artigo 23, § 1º, estabelece critérios específicos para sua concessão na regularização fundiária de interesse social. São eles: (i) que o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; (ii) que o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e (iii) que, em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido o interesse social de sua ocupação pelo poder público[713].

---

[712] RICALDE. Maria do Carmo. *Regularização fundiária rural e urbana*: impactos da Lei 13.465/2017. 1. ed. Campo Grande: Contemplar, 2018. p. 134-135.

[713] "Art. 23 - A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da REURB, àquele que detiver em área pública ou

Deve-se destacar, mais uma vez, que o artigo 13 da LGRF separou a regularização fundiária urbana em duas modalidades: REURB-S e REURB-E[714]. Dessa forma, os requisitos expostos no artigo 23, § 1º, são exigidos apenas quando o assentamento informal urbano consolidado for de baixa renda. Ocorre que a lei não aponta os critérios para a aferição dessa situação econômica, deixando a cargo do Poder Executivo Federal fixá-los em momento posterior, o que já foi criticado na seção anterior.

De acordo com o artigo 13, § 1º, inciso II, a emissão e o primeiro registro da Legitimação Fundiária serão isentos de custas e emolumentos. A previsão de gratuidade apenas ao primeiro registro demonstra a intenção arrecadatória na edição da legislação, bem como a expectativa de que tais instrumentos fomentarão o mercado imobiliário, intensificando as negociações.

Como qualquer outra forma de regularização fundiária, a legitimidade para iniciar o procedimento é ampla: têm-na os próprios beneficiários, de modo individual ou coletivo, pela via de cooperativas habitacionais, associações de moradores ou organizações da sociedade civil que tenham por finalidade atividades nas áreas de regularização fundiária ou desenvolvimento urbano. Também são partes legítimas a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes, e o Ministério Público[715].

A partir do requerimento de algum dos interessados, será instaurada a REURB. Posteriormente, serão notificados os titulares de direitos reais sobre o bem e os confrontantes,

---

possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.
§ 1º - Apenas na REURB-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III – em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação".
(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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[714]"Art. 13 - A REURB compreende duas modalidades: I - REURB de Interesse Social (REURB-S) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - REURB de Interesse Específico (REURB-E) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo". (Ibid.)

[715] "Art. 14 - Poderão requerer a REURB: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público". (Ibid.)

para apresentarem qualquer tipo de oposição. Com a consequente elaboração e aprovação do projeto de regularização fundiária, no âmbito do processo administrativo, haverá aprovação da REURB, com a consequente expedição da CRF, como já destacado na seção anterior.

As unidades imobiliárias serão transferidas aos beneficiários, a partir do simples registro do projeto de regularização fundiária e da CRF[716]. Na legitimação fundiária promovida sobre bem público, é no momento do registro que nasce o direito real de propriedade em nome dos ocupantes, destacando a simplificação do processo, por meio do registro em ato único, conforme delineado na seção anterior, nos termos do artigo 17 da LGRF.

Cabe observar a mais ampla discricionariedade outorgada pela lei aos entes públicos na concessão do direito real de propriedade sobre bens públicos, via Legitimação Fundiária. Na REURB-S, essa discricionariedade é inequívoca, nos termos do que afirma o artigo 23, § 4º. Não há qualquer referência a limite mínimo de tempo da ocupação, nem mesmo a natureza da posse ou detenção do ocupante sobre o bem.

Além disso, a LGRF ignora regras de desafetação, licitação, autorização legislativa e avaliação prévia para alienação dos bens públicos em geral. Dessa forma, a imprescritibilidade dos bens públicos, que serve para a proteção do patrimônio público, pode ser transgredida pela via transversa da Legitimação Fundiária, que permite uma transferência casuística do bem público em favor do particular.

No que tange à incidência da Legitimação Fundiária na REURB-S, a lei não menciona qualquer tipo de indenização a ser paga pelo poder público em favor do proprietário que perde sua titularidade originária, na hipótese de Legitimação em bem particular. Apresentando uma crítica direta a esse instituto, quando aplicado em bens particulares, Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias afirmam que:

> De fato, a legitimação fundiária de bens particulares mais se assemelha a uma desapropriação extrajudicial, na qual, ausentes balizas, o titular de um terreno invadido em 2016 será expropriado sem direito a indenização, caso a municipalidade considere que a ocupação estava consolidada! [717].

---

[716] FARIAS. Cristiano Chaves de; ROSENVALD. Nelson. *Curso de Direito Civil*: reais. 14. ed. Salvador: JusPodium, 2018. p. 514. Segundo os autores: "A regularização fundiária será subsequente à aprovação municipal do indispensável projeto urbanístico específico para cada assentamento que promoverá o parcelamento do solo, indicando os logradouros e terrenos públicos e definindo a localização dos futuros lotes. Mesmo que inalteradas as construções preexistentes, a regularização demanda retificações no assentamento, como a desocupação das áreas de risco, a abertura de áreas livres de lazer, o alargamento de vias e instalação de equipamentos, como escolas e postos de saúde. A aprovação do projeto se materializa pela abertura das respectivas matrículas no registro de imóveis, conferindo existência jurídica aos imóveis. Abertas as matrículas, os imóveis serão transferidos aos ocupantes".

[717] Ibid. p. 515-516.

No que tange à REURB-E aplicada a bem público, não restam dúvidas de que ela deve ser condicionada ao pagamento de determinada quantia, a título de contraprestação, na forma estabelecida por ato do Poder Executivo do ente público titular da propriedade. Tal entendimento está esculpido no artigo 16 da Lei nº 13.465/2017[718].

A partir da análise do instituto, apresentando algumas de suas principais contradições, é certo que o objetivo central de realizar a transferência de propriedade em favor do ocupante de um núcleo urbano informal consolidado é fomentar o mercado imobiliário. A medida faz circular bens livres e desembaraçados de qualquer tipo de ônus, uma vez que a aquisição é originária, nos termos já expostos.

Após breve análise da Legitimação Fundiária e dos requisitos para sua concessão, é importante a indicação de alguns pontos que diferenciam esse instituto da usucapião. Tal distinção é essencial para que a Legitimação Fundiária não seja tratada, equivocadamente, como uma espécie de usucapião extrajudicial.

Inicialmente, a principal distinção entre os dois institutos está em seu objeto. A usucapião tem como objeto um bem particular (móvel ou imóvel), enquanto a Legitimação poder recair em bens públicos ou particulares, desde que imóvel urbano. Além disso, a usucapião é uma aquisição originária de propriedade com comprovação de tempo de posse. Embora a legitimação também seja uma forma de aquisição originária, nela não é necessária a comprovação de tempo de posse.

No que tange ao procedimento, a usucapião pode ser concedida mediante procedimento judicial ou extrajudicial (nesse caso, com exigência de ata notarial, emitida pelo cartório de notas), enquanto, na legitimação, o procedimento necessariamente é extrajudicial, sem a exigência de ata notarial (procedimento administrativo, e não cartorário). Cabe ressaltar, ainda, que, na usucapião extrajudicial, todos os entes federados devem se manifestar, diferentemente do que ocorre na legitimação, em que apenas o município tem protagonismo.

Em ambos os institutos, a aquisição da propriedade ocorre por ato do poder público. Na usucapião judicial, a declaração de domínio ocorrerá por decisão judicial e a transferência de propriedade dependerá do registro da sentença no cartório de imóveis. Já na legitimação, a

[718] "Art. 16 - Na REURB-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

aquisição de propriedade decorrerá de ato do poder público, especificamente do titular do direito de propriedade do imóvel público, que pode ser a União, o estado, o município ou o DF.

A usucapião pode incidir em qualquer área. Já a legitimação tem incidência apenas nos núcleos urbanos informais consolidados, definidos nos termos da lei. Ademais, seguindo a mesma lógica da MP nº 2.220/2001, para a concessão de uso especial para fins de moradia, o artigo 23 da Lei nº 13.465/2017 exigiu que a legitimação fosse conferida apenas diante das ocupações existentes em 22 de dezembro de 2016. Esse marco temporal não é uma exigência atribuída à usucapião.

Um ponto que facilita muito a incidência da legitimação é a ausência da necessidade de comprovação do *animus domini*, o que não ocorre na usucapião. Ao mesmo tempo, a legitimação só poderá ser concedida uma vez, enquanto a usucapião, em algumas de suas modalidades, pode ser utilizada mais de uma vez pelo mesmo requerente, como na usucapião ordinária e extraordinária.

A legitimação fundiária tem sua constitucionalidade questionada, sobretudo por contrariar os princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, *caput*) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III). Essa previsão demonstra o objetivo global da Lei nº 13.465/17, que é a desvinculação da terra urbana do rol de direitos e deveres ligados à ordem urbana brasileira, em um claro propósito de mercantilização dos bens fundiários, tratados como um ativo financeiro, a ser livremente negociado no mercado formal[719].

A Lei nº 13.465/2017, como exposto anteriormente, fez algumas distinções no que tange à REURB-S e à REURB-E. Essa distinção não traz nenhuma consequência para a usucapião, diferentemente do que ocorre com a legitimação, em razão dos requisitos diferenciados que são impostos, dependendo do modelo de regularização aplicado.

[719] ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 11, n. 1, 2019. p. 179.

4.2.3.2 Legitimação de Posse

O primeiro momento em que a legitimação de posse é citada na legislação brasileira ocorreu com a edição da Lei nº 601/1850, em seu artigo 5º[720], como já amplamente mencionado em nosso primeiro capítulo. A Lei de Terras estabeleceu a substituição do primado da posse no direito brasileiro para o primado da propriedade. Por meio dela, foi formalmente reconhecida a possibilidade de a posse, concedida com base no regime das sesmarias, ser convertida em propriedade. Dessa forma, o direito de propriedade era assegurado aos possuidores que preenchessem os requisitos estabelecidos no artigo 5º, transcrito anteriormente.

Cabe ressaltar que a legitimação de posse no direito brasileiro sempre foi tida como forma de aquisição de propriedade em área pública, uma vez que, em todas as constituições da república, a usucapião do bem público foi proibida.

Na tentativa de regularizar a posse do particular em área pública, tendo em vista a intensificação dos conflitos possessórios no campo, em 1962, sob a coordenação de Milton Campos, foi apresentado ao presidente João Goulart o projeto de lei que deu origem ao Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964). O artigo 97, inciso II da lei admitia a legitimação de posse administrativa em terras devolutas da União Federal, com a consequente expedição de título de propriedade e registro no cartório de registro de imóveis[721]. Ressalta-se que, já na década de

---

[720] "Art. 5º - Serão legitimadas as posses mansas e pacificas, adquiridas por occupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:
§ 1º - Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, comprehenderá, além do terreno aproveitado ou do necessario para pastagem dos animaes que tiver o posseiro, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha.
§ 2º - As posses em circumstancias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commisso ou revalidadas por esta Lei, só darão direito á indemnização pelas bem feitorias. Exceptua-se desta regra o caso do verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hypotheses: 1ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionarios e os posseiros; 2ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco annos; 3ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, e não perturbada por 10 annos.
§ 3º - Dada a excepção do paragrapho antecedente, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o § 1°, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionario ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se tambem posseiro para entrar em rateio igual com elles.
§ 4º - Os campos de uso commum dos moradores de uma ou mais freguezias, municipios ou comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a pratica actual, emquanto por Lei não se dispuzer o contrario". (BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm>. Acesso em: 23 fev. 2022.)

[721] MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

1960, a orientação consolidada na doutrina e jurisprudência era a de que as terras devolutas tinham natureza de bens públicos dominicais[722].

Os artigos 98 a 102 do Estatuto da Terra estabeleceram o procedimento administrativo para aquisição da propriedade pelo ocupante de terra pública devoluta, prestigiando a destinação social que o trabalhador rural outorgava ao bem público objeto da legitimação. A Constituição Federal de 1967 também fez referência à legitimação de posse em seu artigo 164[723].

Seguindo o histórico do instituto na legislação brasileira, em 7 de setembro de 1976, foi sancionada a Lei nº 6.383/1976, que disciplinou o processo discriminatório de terras devolutas, bem como a legitimação de posse, especificamente no artigo 29, *caput* e parágrafos[724]. Tal como disciplinada na legislação citada, ela não transferia de pronto a propriedade, mas apenas outorgava uma licença de ocupação, pelo prazo mínimo de mais quatro anos. Após esse prazo, o ocupante teria a preferência na aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, desde que utilizasse o bem para moradia e cultura, prestigiando, portanto, sua destinação social. Ainda no artigo 29, o § 3º proibia a transferência da licença de ocupação, demonstrando o caráter social do instituto e a preocupação com a manutenção do ocupante originário no local.

Com relação à legitimação de posse, observa-se que, embora o caráter social tenha sido preservado por meio da exigência de moradia e cultivo, a Lei nº 6.383/1976 operou um

---

[722] "Art. 97 - Quanto aos legítimos possuidores de terras devolutas federais, observar-se-á o seguinte: II - todo o trabalhador agrícola que, à data da presente Lei, tiver ocupado, por um ano, terras devolutas, terá preferência para adquirir um lote da dimensão do módulo de propriedade rural, que for estabelecido para a região, obedecidas as prescrições da lei". (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, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[723] "Art. 164 - A lei federal disporá sobre as condições de legitimação da posse e de preferência à aquisição de até cem hectares de terras públicas por aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e de sua família. Parágrafo único. Salvo para execução de planos de reforma agrária, não se fará, sem prévia aprovação do Senado Federal, alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares". (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[724] "Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos: I - não seja proprietário de imóvel rural; II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano. § 1º - A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada. § 2º - Aos portadores de Licenças de Ocupação, concedidas na forma da legislação anterior, será assegurada a preferência para aquisição de área até 100 (cem) hectares, nas condições do parágrafo anterior, e, o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua. § 3º - A Licença de Ocupação será intransferível *inter vivos* e inegociável, não podendo ser objeto de penhora e arresto". (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, 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6383.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

verdadeiro retrocesso, já que o ocupante, após o prazo da licença de ocupação, tinha que adquirir a propriedade através do pagamento do preço da terra nua. As legislações anteriores permitiam-lhe a aquisição da propriedade por meio de procedimento administrativo, com o pagamento de simples emolumentos. Dessa forma, a lei de 1976 foi um verdadeiro retrocesso para esse instituto, que tinha o claro objetivo de dar funcionalidade à terra pública.

A Lei nº 11.977/2009 disciplinava a regularização fundiária em áreas urbanas, como já destacado no capítulo anterior. Para fins de titulação de seus ocupantes, o instituto da legitimação de posse é apresentado e definido no artigo 47, inciso IV[725]. A partir do conceito apresentado nela, três aspectos devem ser ressaltados: (i) a legitimação decorre de ato do poder público, portanto, de ato administrativo, e não judicial; (ii) é um instrumento de regularização de posse; e (iii) depende de prévio procedimento de demarcação urbanística.

No que tange à demarcação urbanística, o artigo 47, inciso III a define como um procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses. Como exposto, a demarcação urbanística pode ser feita em terrenos públicos e particulares, o que nos leva à conclusão de que a Lei nº 11.977/2009 inovou, pois ampliou a incidência desse instrumento, que passa a incidir também em áreas particulares.

A lei de 2009 torna inequívoco o fato de que a demarcação urbanística é um requisito para a utilização da legitimação de posse. Sobre esse procedimento administrativo, Marco Aurélio Bezerra de Melo apresenta seus objetivos no seguinte trecho:

> Busca-se, com a demarcação urbanística, o levantamento da área a ser regularizada e também o cadastramento socioeconômico dos destinatários da regularização fundiária das favelas, mocambos, malocas ou palafitas, assim como dos loteamentos irregulares e clandestinos que não tenham como se tornar regular com as consequentes titulações definitivas dos moradores[726].

[725] "Art. 47 - Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: IV - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse".
(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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[726] MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 151-152.

Nos termos do artigo 47, § 1º, a demarcação urbanística e a legitimação de posse, inicialmente, não implicam a alteração de domínio dos bens imóveis sobre os quais incidam, o que somente ocorrerá com a conversão da legitimação de posse em propriedade, de acordo com o artigo 60 da Lei nº 11.977/2009. Esse dispositivo segue a mesma linha da legislação anterior, em que a legitimação de posse, no primeiro momento, regulariza apenas a posse dos ocupantes, com a transferência da propriedade sendo efetivada apenas em momento posterior.

Após a elaboração do auto de demarcação urbanística, ele deverá ser encaminhado ao registro de imóveis da situação do bem, devendo o oficial proceder às buscas para a identificação do proprietário, nos moldes do procedimento estabelecido pelo artigo 58 da Lei nº 11.977/2009[727].

Após o contraditório e a ampla defesa instituídos no procedimento de demarcação urbanística, o artigo 58, *caput* e parágrafos, determina a averbação do auto de demarcação com a consequente elaboração, pelo poder público, do projeto de regularização fundiária, como determina o artigo 51 da lei. Após o registro do parcelamento decorrente do projeto de regularização, o poder público concederá o título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados.

[727] "Art. 57 - Encaminhado o auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, o oficial deverá proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto. § 1º Realizadas as buscas, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o proprietário e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou pelo correio, com aviso de recebimento, ou, ainda, por solicitação ao oficial de registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la, para, querendo, apresentarem impugnação à averbação da demarcação urbanística, no prazo de 15 (quinze) dias. § 2º - O poder público responsável pela regularização deverá notificar, por edital, eventuais interessados, bem como o proprietário e os confrontantes da área demarcada, se estes não forem localizados nos endereços constantes do registro de imóveis ou naqueles fornecidos pelo poder público para notificação na forma estabelecida no § 1º. § 3º - São requisitos para a notificação por edital: I - resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado; II - publicação do edital, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, uma vez pela imprensa oficial e uma vez em jornal de grande circulação local; e III - determinação do prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de impugnação à averbação da demarcação urbanística. § 4º - Decorrido o prazo sem impugnação, a demarcação urbanística será averbada nas matrículas alcançadas pela planta e memorial indicados no inciso I do § 1º do art. 56. § 5º (Revogado). § 6º - Havendo impugnação, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o poder público para que se manifeste no prazo de 60 (sessenta) dias. § 7º - O poder público poderá propor a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada. § 8º - Havendo impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, o procedimento seguirá em relação à parcela não impugnada. § 9º - O oficial de registro de imóveis deverá promover tentativa de acordo entre o impugnante e o poder público. § 10 - Não havendo acordo, a demarcação urbanística será encerrada em relação à área impugnada". (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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

Seguindo a linha da legislação anterior, a legitimação de posse positivada em 2009 também tem o condão de conceder a propriedade ao ocupante. A regularização da posse, dessa forma, é apenas um passo para alcançar a propriedade, nos termos dos artigos 60 e 61 dessa lei[728].

Assim, de acordo com a análise apresentada, a legitimação de posse tem como objetivo final conceder a propriedade ao ocupante. A desjudicialização é sua grande característica, pois o procedimento cartorário é a base para sua concessão[729]. Não obstante sua extrema importância, tal instrumento não privilegiou a posse, mas apenas criou uma forma de alcançar a propriedade, não inovando, nesse ponto, frente ao ordenamento jurídico anterior sobre o tema.

Mesmo sendo um instituto de extrema importância e densidade social, cada vez mais difundido e utilizado como instrumento de regularização fundiária, o capítulo III da Lei nº 11.977/2009, que disciplinava a legitimação de posse, foi integralmente revogado pela Lei nº 13.465/2017, que passa a discipliná-la a partir de uma nova modelagem, conforme consta em sua ementa, já citada. O instituto da legitimação de posse é um dos instrumentos de regularização fundiária reconhecido por essa lei, mencionado em seu artigo 15, e está disciplinado nos artigos 25 a 27[730].

---

[728] "Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal. § 1º Para requerer a conversão prevista no *caput*, o adquirente deverá apresentar: I - certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que caracterizem oposição à posse do imóvel objeto de legitimação de posse; II – declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural; III – declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e V – declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas. § 2º As certidões previstas no inciso I do § 1º serão relativas ao imóvel objeto de legitimação de posse e serão fornecidas pelo poder público. § 3º No caso de área urbana de mais de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião". (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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[729] MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 161. De acordo com o autor: "a princípio, o reconhecimento de propriedade a partir da legitimação de posse parece ser menos moroso e oneroso do que a utilização da via da usucapião, muito embora reconheça-se ser este um dos modelos para se alcanças o mesmo fim".

[730] "Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.
§ 1º - A legitimação de posse poderá ser transferida por *causa mortis* ou por ato *inter vivos*.

Os dispositivos citados demonstram que houve alterações substantivas nesse instituto, embora sua finalidade principal tenha continuado a mesma. De acordo com o *caput* do referido artigo 25 da lei de 2017, fica dispensado o prévio procedimento administrativo de demarcação urbanística para concessão do título de legitimação de posse, sendo este concedido após o procedimento de regularização fundiária urbana (REURB), disciplinado nos artigos 9º a 13 da lei. Mesmo com essa alteração, foram mantidos alguns critérios que devem ser preenchidos pelo ocupante para a concessão do título de legitimação, como demonstra seu artigo 26.

Seguindo a linha de fomentar as operações imobiliárias, ampliando o rol de direitos que podem integrar os negócios e transmissões imobiliárias em geral, o § 1º do artigo 25 permite a transferência da legitimação na sucessão singular e na universal. Seguindo os termos da legislação anterior, o artigo 26 da LGRF prevê, com relação à finalidade da legitimação de posse, a concessão do direito de propriedade, fazendo referência aos critérios do artigo 183 da CRFB/88, ou seja, da usucapião especial urbana. Nesse ponto, a lei não inovou, apenas consagrou a lógica anterior, privilegiando a propriedade em desfavor da posse.

Os parágrafos 2º e 3º do artigo 26 indicam uma relação direta na forma como o instrumento foi positivado e as demandas do mercado imobiliário, sobretudo no que se refere ao direito de propriedade. Isso se dá porque, após ser convertida em propriedade, a legitimação de posse é tratada como uma forma originária de aquisição, assim como ocorre com a legitimação fundiária.

A alteração mais significativa que o novo marco da regularização fundiária trouxe para a legitimação de posse está disciplinado em seu artigo 26, segundo o qual a conversão da posse

---

§ 2º - A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.
Art. 26 - Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.
§ 1º - Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.
§ 2º - A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.
Art. 27 - O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

em propriedade será feita de forma automática. A determinação legal altera a lógica positivada anteriormente na legislação, em que a conversão do título de posse em propriedade dependia de requerimento do interessado ao oficial do cartório de imóveis. A nova dinâmica permite que ela ocorra automaticamente, nas hipóteses em que estão presentes os requisitos da usucapião especial urbana, constantes no artigo 183 da CRFB/88. O requerimento da parte interessada, para conversão da posse em propriedade, será necessário apenas quando tais requisitos não estiverem presentes. Nessa hipótese, o requerente deverá demonstrar a presença dos requisitos de qualquer outra modalidade de usucapião.

A facilitação da conversão da posse em propriedade demonstra a opção legislativa em viabilizar a regularização fundiária a partir da dinâmica proprietária, e não a partir da dinâmica possessória. A transferência da propriedade é a lógica adotada pela lei, fomentando, dessa forma, as demandas de um mercado financeiro imobiliário, que se alimenta da propriedade da terra urbana devidamente titulada, em plena regularidade cartorária.

Seguindo a mesma lógica da legitimação fundiária, o § 2º do artigo 26 afirma que, após convertida em propriedade, a legitimação de posse constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada estará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem. Essa dinâmica também facilita a negociação do imóvel objeto da legitimação de posse, a partir dos argumentos já apresentados no capítulo de legitimação fundiária.

A Lei nº 13.465/2017 alterou de modo significativo a função da legitimação de posse ao proibir sua incidência nos imóveis públicos, como preceitua o artigo 25, § 2º[731]. O sistema de regularização fundiária, a partir da lógica de transferência da propriedade, está positivado da seguinte forma: a legitimação fundiária garante a transferência de propriedade em imóveis públicos e a legitimação de posse, em imóveis particulares, ambos de forma desburocratizada, uma vez que o procedimento é meramente administrativo.

---

[731] "Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.
§ 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

Diante do exposto, é possível concluir que a legitimação fundiária e a de posse ratificam a tese de que o legislador reconhece a situação de informalidade dos diversos assentamentos urbanos no Brasil e a importância de sua regularização. Além disso, o histórico apresentado demonstra que essa preocupação já tem espaço na agenda política nacional há décadas, confirmando a robustez da produção legislativa acerca do tema e sua relação direta com o processo de urbanização brasileiro.

A precariedade da relação jurídica do ocupante com o bem ocupado, público ou privado, é fator que intensifica o deslocamento do morador no território. Assim, a regularização fundiária fortalece a relação do ocupante com esse bem, outorgando-lhe uma série de garantias fundamentais.

Na década de 1960, com a inserção da CDRU no ordenamento jurídico brasileiro, a partir do Decreto-Lei nº 271/1967, o norte da regularização fundiária urbana indicava uma preferência na formalização com base no instituto da posse. Essa linha ganha robustez com as legislações posteriores, especialmente com relação à CUEM e à Legitimação de Posse, à época, disciplinada na Lei nº 11.977/2009.

A CUEM demonstra a força do instituto da posse frente à situação proprietária, uma vez que garante ao ocupante de um bem público, preenchidos os requisitos legais, o direito subjetivo de exigir do poder público a regularização da posse. Já a legitimação de posse indica uma transição nesse regime de tutela da posse, uma vez que, após cinco anos, contados do registro do título de legitimação, ocorrerá a conversão dela em propriedade. É importante destacar que, no vigor da Lei nº 11.977/2009, essa conversão dependia de requerimento da parte interessada, com a comprovação de cumprimento dos requisitos da usucapião especial urbana. Porém, diante da Lei nº 13.465/2017, a conversão da posse em propriedade é automática. É exatamente neste ponto, transferência da propriedade, que o sistema de regularização fundiária sofre grande reviravolta no Brasil, com a edição da Lei Geral de 2017.

Tal legislação altera o sistema de regularização fundiária, não apenas em razão de sua simplificação, como analisado na seção anterior, mas também por estabelecer a valorização de um regime de transferência de propriedade, especialmente no que tange à regularização fundiária dos bens públicos.

A legitimação fundiária, aplicada aos chamados núcleos urbanos informais consolidados, valoriza a transferência da propriedade pública para a esfera particular. Essa transferência decorre de ato discricionário da Administração Pública, por meio de seus órgãos de patrimônio, mediante simples requerimento administrativo formulado pelo ocupante, no âmbito de uma REURB. O pleito de legitimação fundiária, como já demonstrado, pode ser

realizado tanto na REURB-S, quanto na REURB-E, sendo que apenas na primeira alguns requisitos devem ser cumpridos, especialmente no que tange à ausência, por parte do pretendente, de já ter sido beneficiado com algum outro título de regularização fundiária.

A partir da análise destes dois instrumentos, legitimação fundiária e de posse, percebe-se uma preferência, por parte da Lei nº 13.465/2017, de que, ao final da REURB, os imóveis integrantes desse processo administrativo tenham sua propriedade formalizada em cartório e devidamente transmitida para os ocupantes beneficiários dessa política pública. O processo de regularização foi simplificado, e os dois instrumentos analisados nesta seção garantem a transferência da propriedade pública ou particular, segundo essa estrutura desburocratizada da REURB.

Essa mudança de perspectiva pode ser confirmada a partir de uma leitura sistemática da lei, especialmente por meio do diálogo dos capítulos que disciplinam a legitimação fundiária e a de posse, com aquele que aborda o procedimento de avaliação e alienação de imóveis da União, nos artigos 83 a 97. Todas essas disposições demonstram uma enorme facilitação na transferência da propriedade pública em favor do particular, e da propriedade privada em favor do ocupante do imóvel objeto da REURB.

A LGRF, além de promover uma verdadeira atualização cartorária das terras brasileiras, pretende mudar a função do poder público na gestão de seu patrimônio, deixando de lado o papel de proprietário e assumindo uma versão fiscalizatória e arrecadatória. O fato de a transferência de propriedade ter assumido um papel de protagonismo no âmbito da REURB pode trazer vantagens e desvantagens: a eleição do instrumento mais adequado para a lógica brasileira deve levar em conta a diminuição da fluidez das pessoas no território, em uma observação sempre casuística, e, sobretudo, local, valorizando o papel dos municípios.

4.3 O lado financeiro da Lei nº 13.465/2017: o diálogo entre a regularização fundiária e o setor financeiro imobiliário

4.3.1 A regularização da propriedade fiduciária do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é um fundo financeiro de natureza privada, com prazo indeterminado de duração, que tem o objetivo de promover recursos para financiar as aquisições de unidades imobiliárias no Programa Minha Casa Minha Vida

(PMCMV), no Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e em outros projetos habitacionais no Brasil.

O FAR é regido pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que cria o PAR e institui o arrendamento residencial com opção de compra, tendo como objetivo operacionalizar programas habitacionais, com absoluta segregação patrimonial e contábil. A Caixa Econômica Federal (CEF) é a instituição responsável por administrar o fundo e manter seu equilíbrio econômico-financeiro, mas a fiscalização é realizada pelo Banco Central, de acordo com os artigos 2º e 4º da lei de 2001[732].

O patrimônio do FAR é constituído, na forma do artigo 2º, § 2º da Lei nº 10.188/2001: (i) pelos bens e direitos adquiridos pela CEF no âmbito do programa instituído pela mesma lei; e (ii) pelos recursos advindos da integralização de cotas. Como já exposto, os bens integrantes do patrimônio do fundo não se comunicam com o patrimônio da CEF, especialmente os bens imóveis mantidos sob a propriedade fiduciária da CEF, bem como seus frutos e rendimentos[733].

---

[732] "Art. 2º - Para a operacionalização do Programa instituído nesta Lei, é a CEF autorizada a criar um fundo financeiro privado com o fim exclusivo de segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa. (Redação dada pela Lei nº 12.693, de 20120).
§ 1º - O fundo a que se refere o *caput* será subordinado à fiscalização do Banco Central do Brasil, devendo sua contabilidade sujeitar-se às normas do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF), aos princípios gerais de contabilidade e, no que couber, às demais normas de contabilidade vigentes no País. (Redação dada pela Lei nº 12.693, de 20120).
[…] § 8º - Cabe à CEF a gestão do fundo a que se refere o *caput* e a proposição de seu regulamento para a aprovação da assembleia de cotistas. (Redação dada pela Lei nº 12.693, de 20120).
[…] Art. 4º - Compete à CEF: I - criar o fundo financeiro a que se refere o art. 2º; II - alocar os recursos previstos no art. 3º, inciso II, responsabilizando-se pelo retorno dos recursos ao FGTS, na forma do § 1º do art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990; III - expedir os atos necessários à operacionalização do Programa; IV - definir os critérios técnicos a serem observados na aquisição, alienação e no arrendamento com opção de compra dos imóveis destinados ao Programa; (Redação dada pela Lei nº 11.474, de 2007) V - assegurar que os resultados das aplicações sejam revertidos para o fundo e que as operações de aquisição de imóveis sujeitar-se-ão aos critérios técnicos definidos para o Programa; VI - representar o arrendador ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente; VII - promover, em nome do arrendador, o registro dos imóveis adquiridos. VIII - observar as restrições a pessoas jurídicas e físicas, no que se refere a impedimentos à atuação em programas habitacionais, subsidiando a atualização dos cadastros existentes, inclusive os do Sistema Financeiro da Habitação - SFH. (Redação dada pela Lei nº 11.474, de 2007)
Parágrafo único. As operações de aquisição, construção, recuperação, arrendamento e venda de imóveis obedecerão aos critérios estabelecidos pela CEF, respeitados os princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade administrativa, interesse público e eficiência, ficando dispensada da observância das disposições específicas da lei geral de licitação". (BRASIL. *Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001*. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10188.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[733] "Art. 2, § 3º - Os bens e direitos integrantes do patrimônio do fundo a que se refere o *caput*, em especial os bens imóveis mantidos sob a propriedade fiduciária da CEF, bem como seus frutos e rendimentos, não se comunicam com o patrimônio desta, observadas, quanto a tais bens e direitos, as seguintes restrições: I - não integram o ativo da CEF; II - não respondem direta ou indiretamente por qualquer obrigação da CEF; III - não compõem a lista de bens e direitos da CEF, para efeito de liquidação judicial ou extrajudicial; IV - não podem ser dados em garantia de débito de operação da CEF; V - não são passíveis de execução por quaisquer credores da CEF, por mais privilegiados que possam ser; VI - não podem ser constituídos quaisquer ônus reais sobre os imóveis.

A alienação dos imóveis pertencentes ao patrimônio do fundo será realizada diretamente pela CEF, constituindo o instrumento de alienação documento hábil para apresentação junto ao cartório imobiliário[734].

O FAR é um fundo que garante o pagamento das dívidas provenientes dos financiamentos habitacionais, na hipótese de inadimplemento do mutuário ou nos casos de morte, invalidez, ou até mesmo danos aos imóveis provenientes de causas externas. Ele não conta com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do setor público e responde por suas obrigações até o limite dos bens e direitos integrantes de seu patrimônio, nos termos do artigo 3º da lei.

Retomando o que foi exposto no terceiro capítulo sobre o PMCMV, cabe relembrar que uma das formas de atuação do FAR é cobrir a diferença entre o valor módico pago pelos beneficiados da faixa 1 do programa e o custo de produção das unidades residenciais em questão. Nessa atribuição, o fundo é capitaneado pelo orçamento geral da União e por recursos do FGTS, podendo estes serem utilizados nesse âmbito por expressa permissão da Lei nº 10.188/2001, artigo 3º, inciso II[735].

Basicamente, o FAR realiza o financiamento habitacional, mas a responsabilidade do acordo de crédito é do titular, incluindo a obrigação de pagar as prestações referentes à aquisição do imóvel. O fundo, gerido pela CEF, no âmbito da aquisição de uma unidade imobiliária, é o credor (arrendador), enquanto a pessoa física adquirente (arrendatária) é a

---

§ 4º - No título aquisitivo, a CEF fará constar as restrições enumeradas nos incisos I a VI e destacará que o bem adquirido constitui patrimônio do fundo a que se refere o *caput*". (BRASIL. *Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001*. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10188.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[734] "Art. 2°, § 6º - A CEF fica dispensada da apresentação de certidão negativa de débitos, expedida pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e da Certidão Negativa de Tributos e Contribuições administradas pela Secretaria da Receita Federal, quando alienar imóveis integrantes do patrimônio do fundo a que se refere o *caput*.
§ 7º - A alienação dos imóveis pertencentes ao patrimônio do fundo a que se refere o *caput* deste artigo será efetivada diretamente pela CEF, constituindo o instrumento de alienação documento hábil para cancelamento, perante o Cartório de Registro de Imóveis, das averbações pertinentes às restrições e ao destaque de que tratam os §§ 3º e 4º deste artigo, observando-se: I - o decurso do prazo contratual do Arrendamento Residencial; ou (Incluído pela Lei nº 11.474, de 2007) II - a critério do gestor do Fundo, o processo de desimobilização do fundo financeiro de que trata o *caput* deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.474, de 2007)". (Ibid.)

[735] "Art. 3º - Para atendimento exclusivo às finalidades do Programa instituído nesta Lei, fica a CEF autorizada a: II - contratar operações de crédito com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma e condições disciplinadas pelo Conselho Curador do FGTS, até limite a ser fixado pelo Poder Executivo". (BRASIL. *Medida provisória nº 2.135-23, de 28 de dezembro de 2000*. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2135-23.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

devedora das prestações, nos termos do artigo 6º da legislação específica[736]. Assim, é essencial, para uma compreensão do que se pretende comprovar nesse capítulo, o entendimento da própria dinâmica do arrendamento residencial, disciplinado nos artigos 6º a 12 da Lei nº 10.188/2001.

O arrendamento residencial é a operação realizada no âmbito do programa de financiamento habitacional que tem como objeto o arrendamento com a opção de compra dos bens imóveis adquiridos. Dessa forma, o fundo é o proprietário do bem, e transfere, em favor do adquirente, apenas a posse direta dele. A transferência da propriedade está condicionada à quitação integral do valor objeto do financiamento. É importante destacar que os contratos celebrados entre arrendador e arrendatário, especificamente com relação à transferência de propriedade, podem ser realizados por instrumento particular, com força de escritura pública, devidamente registrado no cartório imobiliário da circunscrição do imóvel[737].

O artigo 10 da lei determina que seja aplicada, a toda essa dinâmica, a legislação pertinente ao arrendamento mercantil[738]. Seguindo essa lógica, o próprio artigo 9º da Lei nº 10.188/2001 afirma que, na hipótese de inadimplemento do arrendatário, findo o prazo da notificação ou interpelação, sem pagamento dos encargos em atraso, fica configurado o esbulho possessório que autoriza o arrendador a propor a ação de reintegração de posse. A dinâmica de retomada do bem demonstra que a propriedade sempre se manteve nas mãos do fundo, sob administração da CEF, e que o contrato de arrendamento realizou apenas o desdobramento da posse do imóvel, nos termos já expostos.

Com isso, o FAR subsidia os programas habitacionais, a partir da dinâmica do arrendamento mercantil, especificamente no campo do PMCMV, em sua faixa 1. É essencial, portanto, a análise do tratamento específico que a Lei nº 11.977/2009 outorgou a esse fundo,

---

[736] "Art. 6º - Considera-se arrendamento residencial a operação realizada no âmbito do Programa instituído nesta Lei, que tenha por objeto o arrendamento com opção de compra de bens imóveis adquiridos para esse fim específico.
Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se arrendatária a pessoa física que, atendidos os requisitos estabelecidos pelo Ministério das Cidades, seja habilitada pela CEF ao arrendamento. (Redação dada pela Lei nº 10.859, de 2004)". (BRASIL. *Medida provisória nº 2.135-23, de 28 de dezembro de 2000*. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2135-23.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[737] "Art. 8º - O contrato de aquisição de imóveis pelo arrendador, as cessões de posse e as promessas de cessão, bem como o contrato de transferência do direito de propriedade ou do domínio útil ao arrendatário, serão celebrados por instrumento particular com força de escritura pública e registrados em Cartório de Registro de Imóveis competente. (Redação dada pela Lei nº 10.859, de 2004)". (BRASIL. *Lei nº 10.859, de 14 de abril de 2004*. Altera a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que institui o Programa de Arrendamento Residencial e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.859.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[738] A Lei nº 6.099, de 12 de setembro de 1974, dispõe sobre o tratamento tributário das operações de arrendamento mercantil e dá outras providências.

para que seja possível ter uma clara percepção das alterações que a Lei nº 13.465/2017 lhe causou, submetendo sua estrutura à lógica financeira.

Inicialmente, por determinação do artigo 2º da Lei nº 11.977/2009, a União, com objetivo de implementar o PMCMV, participa do FAR com a integralização de cotas e transfere recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). De acordo com seu artigo 6º-A, as operações realizadas com recursos dessa integralização são limitadas às famílias com renda mensal de até R$ 1.395,00 (faixa 1 do programa) e condicionadas a: (i) exigência de participação financeira dos beneficiários, por meio de prestações mensais; (ii) quitação da operação, em casos de morte ou invalidez permanente do beneficiário, sem cobrança de contribuição do beneficiário; e (iii) cobertura de danos físicos ao imóvel, sem cobrança de contribuição do beneficiário.

A participação financeira dos beneficiários e a cobertura de danos físicos ao imóvel são dispensadas, na forma do parágrafo 3º do artigo 6º-A, quando: (i) forem vinculadas às programações orçamentárias do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e demandarem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais; (ii) forem vinculadas a intervenções financiadas por operações de crédito ao setor público, conforme hipóteses definidas no regulamento, e demandarem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais; (iii) forem destinadas ao atendimento, nos casos de situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pela União, a famílias desabrigadas que tenham perdido seu único imóvel; ou (iv) forem vinculadas a reassentamentos de famílias, indicadas pelo poder público municipal ou estadual, decorrentes de obras vinculadas à realização dos Jogos Rio 2016. Nesses casos, o parágrafo 4º do mesmo artigo admite atendimento às famílias com renda mensal de até R$ 2.790,00, extrapolando a faixa 1 do PMCMV.

Nas operações com recursos provenientes da integralização realizada pela União, o parágrafo 5º determina que a subvenção econômica será concedida nas prestações do financiamento, ao longo de 120 (cento e vinte) meses, como já indicado; a quitação antecipada do financiamento implicará o pagamento do valor da dívida contratual do imóvel na forma regulamentada por ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional; e não se admite transferência *inter vivos* de imóveis sem a respectiva quitação, sob pena de considerar nulo o negócio de transferência, nos termos do artigo 6º-A, parágrafo 6º.

Diante da dinâmica exposta até o momento, é possível estruturar o FAR como um fundo privado, gerido pela CEF, fiscalizado pelo Ministério da Economia e formado com recursos advindos, essencialmente, da integralização da União e de uma parte dos recursos do FGTS. Além disso, de início, a aquisição de unidades imobiliárias, na faixa 1 do PMCMV, por meio

desse fundo, segue a lógica do arrendamento mercantil, com o próprio FAR ocupando a figura de proprietário arrendador, frente ao beneficiário arrendatário. No entanto, essa estrutura foi modificada pelas Leis nº 13.465/2017 e nº 14.118/2021, que introduziram a lógica da propriedade fiduciária nos financiamentos imobiliários populares.

O capítulo X da Lei nº 13.465/2017, composto pelos artigos 66 e 67, inseriu e alterou dispositivos da Lei nº 11.977/2009 e da Lei nº 9.514/1997. Com a inserção do artigo 7º-A, na Lei nº 11.977/2009, foi positivada a possibilidade de os adquirentes de imóveis no âmbito do PMCMV, com recursos advindos de integralização de cotas no FAR, celebrarem contrato de compra e venda com a garantia da alienação fiduciária.

Esse contrato é celebrado diretamente com o FAR, que figura como credor fiduciário e, portanto, proprietário do bem, com o adquirente ocupando a posição de devedor fiduciante, possuidor direto do imóvel. A posição de proprietário do bem exercida pelo FAR é ratificada pela determinação do próprio artigo 7º-A, que obriga o devedor fiduciante a ocupar o imóvel adquirido em até 30 dias, contados da assinatura do contrato. O descumprimento desse prazo gera a resolução contratual, com a posterior alienação do bem a beneficiário diverso, que deve ser indicado nos termos da Política Nacional de Habitação[739].

O artigo 7º-B disciplina as hipóteses em que poderá ocorrer o vencimento antecipado da dívida, nos contratos de compra e venda com alienação fiduciária, firmados com o FAR, no âmbito do PMCMV. Entre elas, estão: (i) a transferência entre vivos, antes da quitação; (ii) a utilização do imóvel para fins diversos de moradia; e (iii) o atraso superior a 90 dias no pagamento das obrigações objeto de contrato firmado[740]. As disposições desse artigo são

[739] "Art. 7º-A. Os beneficiários de operações do PMCMV, com recursos advindos da integralização de cotas no FAR, obrigam-se a ocupar os imóveis adquiridos, em até trinta dias, a contar da assinatura do contrato de compra e venda com cláusula de alienação fiduciária em garantia, firmado com o FAR. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
Parágrafo único. Descumprido o prazo de que trata o *caput* deste artigo, fica o FAR automaticamente autorizado a declarar o contrato resolvido e a alienar o imóvel a beneficiário diverso, a ser indicado conforme a Política Nacional de Habitação. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[740] "Art. 7º-B - Acarretam o vencimento antecipado da dívida decorrente de contrato de compra e venda com cláusula de alienação fiduciária em garantia firmado, no âmbito do PMCMV, com o FAR: (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017) I - a alienação ou cessão, por qualquer meio, dos imóveis objeto de operações realizadas com recursos advindos da integralização de cotas no FAR antes da quitação de que trata o inciso III do § 5º do art. 6º-A desta Lei; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017) II - a utilização dos imóveis objeto de operações realizadas com recursos advindos da integralização de cotas no FAR em finalidade diversa da moradia dos beneficiários da subvenção de que trata o inciso I do art. 2º desta Lei e das respectivas famílias; e (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017) III - o atraso superior a noventa dias no pagamento das obrigações objeto de contrato

coerentes com as finalidades do próprio PMCMV, exigindo que, até a quitação, o imóvel seja utilizado pelo próprio devedor fiduciante para sua moradia e a de sua família.

Conforme debatido no terceiro capítulo da presente tese, a vantagem de se estabelecer o regime da propriedade fiduciária é seu caráter estritamente extrajudicial. Todo o procedimento, como já elaborado, ocorre no ambiente do cartório de imóveis, sendo um facilitador para o credor fiduciário, no caso, o próprio FAR. Seguindo essa linha, o artigo 7º-C da Lei nº 11.977/2009, diante da ocorrência de alguma das hipóteses de vencimento antecipado, admite que o FAR (credor fiduciário) requeira, ao oficial do registro de imóveis competente, que ele intime o devedor para pagar, no prazo de 15 dias, a integralidade da dívida, compreendendo a devolução da subvenção devidamente corrigida. Caso o devedor não realize o pagamento no prazo indicado, ocorrerá, de pleno direito, a resolução do contrato, com a consequente e imediata consolidação da propriedade em nome do FAR, nos termos do parágrafo 1º do artigo 7º-C da Lei nº 11.977/2009[741].

A consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário ocorrerá, também, na hipótese de inadimplemento do devedor, independentemente das situações em que ocorre o vencimento antecipado da dívida, como exposto anteriormente. No caso de inadimplemento, após a consolidação da propriedade, o FAR, na qualidade de credor fiduciário, de forma distinta ao que ordinariamente ocorre nas alienações fiduciárias, fica dispensado de levar o imóvel a leilão, devendo promover a inclusão do bem em programa habitacional, desde que esteja em condições de habitabilidade[742]. Aquelas que não estiverem em tais condições serão, portanto,

---

firmado, no âmbito do PMCMV, com o FAR, incluindo os encargos contratuais e os encargos legais, inclusive os tributos e as contribuições condominiais que recaírem sobre o imóvel. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[741] "Art. 7º-C - Vencida antecipadamente a dívida, o FAR, na condição de credor fiduciário, munido de certidão comprobatória de processo administrativo que ateste a ocorrência de uma das hipóteses previstas no art. 7º-B desta Lei, deverá requerer, ao oficial do registro de imóveis competente, que intime o beneficiário, ou seu representante legal ou procurador regularmente constituído, para satisfazer, no prazo previsto no § 1º do art. 26 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a integralidade da dívida, compreendendo a devolução da subvenção devidamente corrigida nos termos do art. 7º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
§ 1º - Decorrido o prazo de que trata o *caput* deste artigo sem o pagamento da dívida antecipadamente vencida, o contrato será reputado automaticamente resolvido de pleno direito, e o oficial do registro de imóveis competente, certificando esse fato, promoverá a averbação, na matrícula do imóvel, da consolidação da propriedade fiduciária em nome do FAR, respeitada a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
§ 3º - O FAR, em regulamento próprio, disporá sobre o processo administrativo de que trata o *caput* deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)". (Ibid.)

[742] "Art. 6º-A, § 9º - Após consolidada a propriedade em seu nome, em razão do não pagamento da dívida pelo beneficiário, o FAR e o FDS, na qualidade de credores fiduciários, ficam dispensados de levar o imóvel a leilão,

dispensadas de ser reincluídas em programas habitacionais, podendo ser alienadas pelo gestor do FAR, a CEF, nos termos do artigo 6º-A, parágrafo 17, da Lei nº 11.977/2009[743].

O artigo 6º-A, parágrafo 16 da mesma lei disciplina uma iniciativa de funcionalidade interessante, permitindo que as unidades imobiliárias – objeto de contratos em que o devedor fiduciante esteja inadimplente – sejam doadas pelo FAR ou pelo FDS aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios ou aos órgãos de suas administrações diretas e indiretas que pagarem os valores devidos pelos beneficiários inadimplentes, com o objetivo de permanência na unidade habitacional ou de sua disponibilização para outros programas de interesse social[744]. Essa é uma forma simples de evitar a desocupação em razão do inadimplemento, permitindo que os entes federados promovam uma política habitacional que mantenha os moradores em suas casas.

Assim como ocorre na dinâmica clássica da alienação fiduciária, após a consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário, caso os entes federados não assumam a dívida, viabilizando a permanência do devedor no imóvel, configura-se o esbulho possessório. Isso permite que o fiduciário promova a competente ação de reintegração de posse[745]. Antes da

---

hipótese em que deverão promover a reinclusão das unidades que reunirem condições de habitabilidade em programa habitacional, no mínimo uma vez, e destiná-las à aquisição por beneficiário a ser indicado conforme as políticas habitacionais e as normas vigentes. (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)"
(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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[743] "Art. 6º-A, § 17 - As unidades dispensadas da reinclusão em programa habitacional de que trata o § 9º, as unidades ociosas, as unidades disponíveis sem indicação de beneficiários e as unidades integrantes de operações pendentes de finalização cuja viabilidade de conclusão reste prejudicada poderão ser alienadas pelo gestor operacional do respectivo Fundo nas condições estabelecidas em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional, com prioridade para: (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.070, de 2021) I - União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou entidades da administração pública indireta desses entes, para destinação a programas habitacionais de interesse social por eles desenvolvidos; (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.070, de 2021) II - pessoas físicas que constituam o público-alvo dos programas habitacionais federais; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.070, de 2021) III - pessoas físicas que constituam público-alvo do Programa Nacional de apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública - Programa Habite Seguro. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.070, de 2021)". (Ibid.)

[744] "Art. 6º-A, § 16 - Na hipótese de não pagamento pelo beneficiário, as unidades habitacionais poderão ser doadas pelo FAR ou pelo FDS aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou aos órgãos de suas administrações diretas e indiretas que pagarem os valores devidos pelas famílias inadimplentes, com vistas à sua permanência na unidade habitacional ou à sua disponibilização para outros programas de interesse social. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)". (Ibid.)

[745] "Art. 7º-C, § 2º - Uma vez consolidada a propriedade fiduciária em nome do FAR, proceder-se-á em conformidade com o disposto no § 9º do art. 6º-A desta Lei, e o imóvel deve ser-lhe imediatamente restituído, sob pena de esbulho possessório. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)" (Ibid.)

propositura dessa ação, a constituição em mora do devedor foi facilitada de modo significativo, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017 nas Leis nº 11.977/2009 e nº 9.514/1997.

O procedimento de intimação, como já ressaltado, é inteiramente extrajudicial, podendo, diante da suspeita de ocultação, ser destinado a qualquer pessoa da família, ou até mesmo a um vizinho. Nas hipóteses em que o devedor reside em condomínio edilício, a intimação pode ser feita ao funcionário da portaria responsável pelo recebimento de correspondência. Diante da impossibilidade de intimação pessoal ou por hora certa, o oficial do cartório promove a intimação do devedor fiduciante por edital[746].

Toda a sistemática retratada anteriormente é ratificada pelas alterações que a Lei nº 13.645/2017 realizou na Lei nº 9.514/1997, especialmente no que diz respeito à facilitação da intimação extrajudicial do devedor fiduciante, nos termos de seu artigo 26, §§ 3º-A e 3º-B. Sobre o tema, é importante destacar o artigo 26-A, da Lei nº 9.514/1997, que trata especificamente da propriedade fiduciária do FAR, assinando a contagem de 30 dias após a expiração do prazo para purgação da mora de que trata o § 1º do art. 26, para averbação da consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário[747].

---

[746] "Art. 7º-C, § 4º - A intimação de que trata o *caput* deste artigo poderá ser promovida, por solicitação do oficial do registro de imóveis, do oficial de registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la ou do serventuário por eles credenciado, ou pelo correio, com aviso de recebimento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
§ 5º - Quando, por duas vezes, o oficial de registro de imóveis ou de registro de títulos e documentos ou o serventuário por eles credenciado houver procurado o intimando em seu domicílio ou residência sem o encontrar, deverá, havendo suspeita motivada de ocultação, intimar qualquer pessoa da família ou, em sua falta, qualquer vizinho de que, no dia útil imediato, retornará ao imóvel, a fim de efetuar a intimação, na hora que designar, aplicando-se subsidiariamente o disposto nos arts. 252, 253 e 254 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
§ 6º - Nos condomínios edilícios ou outras espécies de conjuntos imobiliários com controle de acesso, a intimação de que trata este artigo poderá ser feita ao funcionário da portaria responsável pelo recebimento de correspondência. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
§ 7º - Caso não seja efetuada a intimação pessoal ou por hora certa, o oficial de registro de imóveis ou de registro de títulos e documentos ou o serventuário por eles credenciado promoverá a intimação do devedor fiduciante por edital, publicado por três dias, pelo menos, em um dos jornais de maior circulação ou em outro de comarca de fácil acesso, se no local não houver imprensa diária, contado o prazo para o pagamento antecipado da dívida da data da última publicação do edital. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)" (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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022 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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

[747] "Art. 26-A - Os procedimentos de cobrança, purgação de mora e consolidação da propriedade fiduciária relativos às operações de financiamento habitacional, inclusive às operações do Programa Minha Casa, Minha

4.3.2 O Programa Casa Verde e Amarela (PCVA): a securitização de ativos imobiliários populares

No dia 25 de agosto de 2020, o governo federal realizou o lançamento do plano habitacional denominado Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), por meio da Medida Provisória nº 996, em substituição ao programa anterior, o Minha Casa Minha Vida[748].

A legislação que determinou a conversão, Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, instituiu o PCVA, compondo o denominado marco legal da terra[749], com vários pontos de inspiração no PMCMV, especialmente no que diz respeito à dualidade de destinatários, com uma linha social e uma de mercado. Na área urbana, a linha social é dirigida àqueles com renda familiar mensal de até R$ 4 mil e a linha de mercado, àqueles com renda familiar de até R$ 7 mil[750]. Comparando com o PMCMV, em sua fase 3, essas rendas familiares, respectivamente, eram de R$ 1,8 mil e R$ 9 mil.

Vida, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sujeitam-se às normas especiais estabelecidas neste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
§ 1º - A consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário será averbada no registro de imóveis trinta dias após a expiração do prazo para purgação da mora de que trata o § 1º do art. 26 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
§ 2º - Até a data da averbação da consolidação da propriedade fiduciária, é assegurado ao devedor fiduciante pagar as parcelas da dívida vencidas e as despesas de que trata o inciso II do § 3º do art. 27, hipótese em que convalescerá o contrato de alienação fiduciária. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
[…] § 9º - O disposto no § 2º-B deste artigo aplica-se à consolidação da propriedade fiduciária de imóveis do FAR, na forma prevista na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)" (BRASIL. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[748] LANÇAMENTO do Programa Casa Verde e Amarela. 2020. 1 vídeo (47 min). Publicado pelo canal Planalto. Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=iCVCo4CTysI>. Acesso em: 8 jan. 2022.

[749] Expressão utilizada por Alfonsin et al. para designar um significativo conjunto de leis brasileiras que regulam o uso da terra e os processos de regularização fundiária no país. (ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 11, n. 1, 2019. p. 168.)

[750] "Art. 1º - É instituído o Programa Casa Verde e Amarela, com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural.
§ 1º - Na hipótese de contratação de operações de financiamento habitacional, a concessão de subvenções econômicas com recursos orçamentários da União fica limitada ao atendimento de famílias em áreas urbanas com renda mensal de até R$ 4.000,00 (quatro mil reais) e de agricultores e trabalhadores rurais em áreas rurais com renda anual de até R$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais).
§ 2º - Na hipótese de regularização fundiária, a concessão de subvenções econômicas com recursos orçamentários da União fica limitada ao atendimento de famílias na situação prevista no inciso I do *caput* do art. 13 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

A linha social, tanto no PMCMV quanto no PCVA, conta com subsídios diretos, compostos por recursos orçamentários da União e de outros fundos, destacados no artigo 6º da lei de 2021[751]. No PMCMV, o FAR financiava a linha "Empresas", e o FDS, a linha "Entidades". As demais faixas de renda eram financiadas com recursos do FGTS, o mesmo ocorrendo no PCVA.

O artigo 1º, § 2º da Lei nº 14.118/2021 faz uma referência expressa à regularização fundiária, ao afirmar que a concessão de subvenções econômicas com recursos orçamentários da União fica limitada ao atendimento de famílias destinatárias da REURB-S, nos termos do artigo 13, inciso I da Lei nº 13.465/2017.

Em uma análise ampla, os dois programas têm essencialmente o mesmo objetivo geral: a construção de unidades habitacionais, com transferência de propriedade em favor dos beneficiários. Com relação ao PCVA, em uma análise mais minuciosa, vê-se que ele tem, entre seus objetivos[752], a utilização dos recursos citados anteriormente para viabilizar a regularização fundiária de unidades habitacionais já existentes, em uma vinculação inequívoca com a lógica instituída pela Lei nº 13.465/2017. Convém mencionar, como já destacado em capítulos

---

§ 3º - Os benefícios temporários de natureza indenizatória, assistencial ou previdenciária não integram o cálculo da renda familiar para as finalidades previstas neste artigo". (BRASIL. *Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021*. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

[751] "Art. 6º - O Programa Casa Verde e Amarela será constituído pelos seguintes recursos, sem prejuízo de outros recursos que lhe venham a ser destinados: I - dotações orçamentárias da União; II - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), observado o disposto na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005; III - Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), observado o disposto na Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001; IV - Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), observado o disposto na Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993; V - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), observado o disposto na Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990; VI - operações de crédito de iniciativa da União firmadas com organismos multilaterais de crédito e destinadas à implementação do Programa Casa Verde e Amarela; VII - contrapartidas financeiras, físicas ou de serviços de origem pública ou privada; VIII - doações públicas ou privadas destinadas aos fundos de que tratam os incisos II, III, IV e V; e IX - outros recursos destinados à implementação do Programa Casa Verde e Amarela oriundos de fontes nacionais e internacionais". (Ibid.)

[752] "Art. 3º - São objetivos do Programa Casa Verde e Amarela: I - ampliar o estoque de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda; II - promover a melhoria do estoque existente de moradias para reparar as inadequações habitacionais, incluídas aquelas de caráter fundiário, edilício, de saneamento, de infraestrutura e de equipamentos públicos; III - estimular a modernização do setor da construção e a inovação tecnológica com vistas à redução dos custos, à sustentabilidade ambiental e à melhoria da qualidade da produção habitacional, com a finalidade de ampliar o atendimento pelo Programa Casa Verde e Amarela; IV - promover o desenvolvimento institucional e a capacitação dos agentes públicos e privados responsáveis pela promoção do Programa Casa Verde e Amarela, com o objetivo de fortalecer a sua ação no cumprimento de suas atribuições; e V - estimular a inserção de microempresas, de pequenas empresas e de microempreendedores individuais do setor da construção civil e de entidades privadas sem fins lucrativos nas ações do Programa Casa Verde e Amarela". (Ibid.)

específicos, que a LGRF impõe uma sistemática pautada na situação proprietária, sem o requisito da urbanização, que pode ser realizada em momento posterior à própria regularização fundiária.

Sobre essa convergência entre a regularização fundiária e o PCVA, o próprio artigo 6º da Lei 14.118/2021, que indica os recursos que devem subsidiar o programa, em seu § 1º, inciso I, afirma que:

> Art. 6º, §1º, I - A União, por meio da alocação de recursos […], fica autorizada a integralizar cotas no FAR, transferir recursos ao FDS, complementar os descontos concedidos pelo FGTS, subvencionar a regularização fundiária, a produção, a aquisição, a requalificação e a melhoria de moradias ou conceder subvenção econômica ao beneficiário pessoa física[753].

Tal dispositivo demonstra a ênfase que a nova lei outorga à formalização registral das moradias já existentes, a partir dos termos da Lei nº 13.465/2017, principalmente para sua faixa social. No mesmo sentido, destaca-se o artigo 8º, inciso IV, que expressamente permite que os investimentos do PCVA sejam destinados à regularização fundiária urbana[754].

O casamento entre o PCVA (Lei 14.118/2021) e a regularização fundiária (Lei 13.465/2017) garante o financiamento para a realização da regularização registral do imóvel, a fim de que, posteriormente, essa propriedade formalizada seja adquirida por meio de financiamentos bancários, nos moldes desse novo programa habitacional. Além disso, como destacado na seção anterior, todos os custos referentes ao projeto urbanístico e à própria urbanização são de responsabilidade dos municípios ou dos próprios beneficiados, não constituindo um impeditivo para a titulação[755].

---

[753] BRASIL. *Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021*. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

[754] "Art. 8º - Respeitados os regulamentos específicos de cada uma das fontes de recursos e a necessária vinculação ao Programa Casa Verde e Amarela, são passíveis de compor o valor de investimento da operação: IV - regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017". (Ibid.)

[755] "Art. 33, § 1º, I - Na REURB-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária". (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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

Os financiamentos realizados por bancos privados ganham posição de destaque nesse novo programa. Inclusive, a abertura do evento de lançamento do PCVA foi feita pelo presidente da FEBRABAN (Federação Brasileira de Bancos), Isaac Sidney[756]. O protagonismo dessas instituições tem gerado críticas ao programa, especialmente sob o fundamento de que, por meio dele, estaria ocorrendo um retorno à antiga política desenvolvida pelo BNH, de financiamentos à classe média, dificultando o acesso à moradia dos mais pobres[757]. Como será demonstrado, a estrutura e as especificidades do PCVA convergem para a lógica da financeirização da terra urbana, em conjunto com os pilares já estabelecidos pelo novo modelo de regularização fundiária, constante na Lei nº 13.465/2017.

Para a conformação desse diálogo entre legislações e perspectivas, é importante destacar a vinculação, realizada por Isadora Andrade Guerreiro, entre o lançamento do PCVA, em 25 de agosto de 2020, e o evento realizado no dia 11 de março do mesmo ano, na Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC), intitulado *Futuro da securitização no crédito imobiliário* [758]. Participaram desse evento: representantes do governo federal, BACEN e CEF; representantes do setor imobiliário, ABRAINC e Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP); e representantes do setor financeiro, B3 (Bolsa), Bradesco, Itaú e XP Investimentos[759].

Os participantes do evento realizado no dia 11 de março de 2020 compõem este novo tripé de apropriação da terra urbana, composto por poder público, setor imobiliário e setor financeiro. Como já destacado, o governo federal tem o objetivo de transferir as propriedades públicas para os particulares, não apenas por meio de compra e venda, mas, especialmente, com a utilização de novos instrumentos de regularização fundiária, como a legitimação fundiária, na REURB-S e REURB-E. A consolidação da propriedade nas mãos do particular, sem uma preocupação extensiva com as questões de urbanização, por si só, aquece o mercado

---

[756] LANÇAMENTO do Programa Casa Verde e Amarela. 2020. 1 vídeo (47 min). Publicado pelo canal Planalto. Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=iCVCo4CTysI>. Acesso em: 8 jan. 2022.

[757] GUERREIRO, Isadora Andrade. *Casa verde e amarela, securitização e saídas da crise*: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento. In: LABCIDADE, 2 set. 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/casa-verde-e-amarela-securitizacao-e-saidas-da-crise-no-milagre-da-multiplicacao-o-direito-ao-endividamento/#:~:text=O%20FGTS%2C%20parte%20do%20programa,diluir%20nele%20com%20o%20tempo.>. Acesso em 24 fev. 2022.

[758] Ibid.

[759] ABRAINC PROMOVE 1º Encontro das Entidades da Rede de Incorporação Imobiliária em 2020. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. São Paulo, 11 mar. 2020. Disponível em: <www.abrainc.org.br/abrainc-news/2020/03/11/abrainc-promove-1o-encontro-de-2020-das-entidades-da-rede-de-incorporacao-imobiliaria>. Acesso em 25 de janeiro de 2022.

imobiliário, abrindo as portas para o setor da incorporação, com seus agentes adquirindo esses imóveis dos beneficiários da regularização e transferindo o bem para mutuários, vinculados ao sistema financeiro. Este, por sua vez, utiliza tais créditos para intensificar o processo de securitização.

Para demonstrar essa vinculação, destaca-se a fala do então presidente do BACEN, Roberto Campos Neto, no evento realizado pela ABRAINC, em que ele indicou os quatro pilares de aposta do governo federal: (i) aumentar o acesso ao crédito imobiliário, ou "*affordability*" (inclusão da base da sociedade no sistema de crédito), diminuindo o valor das prestações do financiamento; (ii) fazer com que as pessoas consigam extrair valor das suas casas, retirando os entraves para o desenvolvimento do mercado de "*Home Equity*", o que significaria oferecer empréstimos com juros mais baixos, uma vez que o próprio imóvel é dado em garantia, via alienação fiduciária; (iii) gerar competição no sistema, incentivando a portabilidade do financiamento entre instituições bancárias; e (iv) efetivar a securitização de ativos de base imobiliária popular[760 e 761].

A associação entre esses três setores teve início com o PMCMV, sobretudo em razão da vinculação da Lei nº 11.977/2009 com as Leis nº 9.514/1997 e 4.591/1964. Por meio dessa associação entre legislações, promoveu-se uma ampla expansão da garantia via alienação fiduciária, no âmbito do sistema de concessão de crédito, que é essencial para a consolidação do sistema financeiro imobiliário, a partir das construções realizadas pela atividade de incorporação imobiliária.

No momento de tal associação, houve uma intensificação do fenômeno da financeirização da terra urbana, com ampla extração de valor, em vários níveis, como já analisado no decorrer da presente pesquisa, especialmente com a consolidação do diálogo entre o mercado imobiliário e o mercado de capitais, formando um verdadeiro setor imobiliário-financeiro[762]. A

---

[760] ABRAINC PROMOVE 1º Encontro das Entidades da Rede de Incorporação Imobiliária em 2020. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. São Paulo, 11 mar. 2020. Disponível em: <www.abrainc.org.br/abrainc-news/2020/03/11/abrainc-promove-1o-encontro-de-2020-das-entidades-da-rede-de-incorporacao-imobiliaria>. Acesso em 25 de janeiro de 2022.

[761] GUERREIRO, Isadora Andrade. *Casa verde e amarela, securitização e saídas da crise*: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento. In: LABCIDADE, 2 set. 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/casa-verde-e-amarela-securitizacao-e-saidas-da-crise-no-milagre-da-multiplicacao-o-direito-ao-endividamento/#:~:text=O%20FGTS%2C%20parte%20do%20programa,diluir%20nele%20com%20o%20tempo.>. Acesso em 24 fev. 2022.

[762] De acordo com Alfonsin et al.: "Entende-se por financeirização da terra, sumariamente, o processo de inclusão dos bens fundiários e imobiliários nos mecanismos globais de circulação do capital financeiro. Tal processo, ao mesmo tempo que diversifica e capilariza os instrumentos financeiros vinculados ao mercado imobiliário, impõe à produção do espaço urbano uma série de tensões e condicionamentos próprios aos padrões de reprodução do capital. O reflexo desse processo na promoção imobiliária residencial e nos parâmetros de

regularização fundiária tem um papel de destaque na dinâmica instituída, uma vez que a irregularidade dos imóveis é um dos obstáculos para a extração máxima de valor da terra, como destacado na teoria de Hernando de Soto.

O artigo 6º da Lei nº 14.118/2021 indica, de modo exemplificativo, quais são os recursos que compõem o PCVA. O § 1º, inciso II do dispositivo afirma que a União, por meio da alocação de recursos destinados a ações integrantes das leis orçamentárias anuais, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, fica autorizada a alocar subvenção econômica, com a finalidade de complementar o valor necessário das operações de financiamento realizadas pelas instituições ou agentes financeiros[763].

O dispositivo citado coincide com a fala do presidente do BACEN, retratada anteriormente, no evento da ABRAINC, especialmente no que se refere ao aumento de acesso ao crédito. Percebe-se uma intervenção pública no fomento à consolidação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em que a principal característica é a captação livre de recursos no âmbito do mercado de capitais, como já destacado no terceiro capítulo do presente trabalho. Essa dinâmica viabiliza e fortalece o processo de securitização, com a emissão dos certificados de recebíveis imobiliários (CRIs), principal mecanismo do SFI, no mercado secundário de ações.

Tradicionalmente, no Brasil, o crédito habitacional é gerenciado por um banco público, a CEF, mantendo uma política de financiamento habitacional vinculada ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), e não ao SFI, como já destacado. Essa política é rentabilizada pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE – poupança voluntária dos brasileiros) e por recursos do FGTS (poupança involuntária dos trabalhadores brasileiros). Ocorre que os

---

concessão de financiamento habitacional é imediato, fazendo-se sentir sobretudo pela população de baixa renda". (ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 11, n. 1, 2019. p. 170.)

[763] "Art. 6º, § 1º - A União, por meio da alocação de recursos destinados a ações integrantes das leis orçamentárias anuais, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, fica autorizada a:
I - integralizar cotas no FAR, transferir recursos ao FDS, complementar os descontos concedidos pelo FGTS, subvencionar a regularização fundiária, a produção, a aquisição, a requalificação e a melhoria de moradias ou conceder subvenção econômica ao beneficiário pessoa física; e
II - alocar subvenção econômica com a finalidade de complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento realizadas pelas instituições ou agentes financeiros, de forma a compreender as despesas de contratação, de administração e de cobrança e os custos de alocação, de remuneração e de perda de capital". (BRASIL. *Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021*. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

recursos do FGTS têm sido destinados ao SFI, sendo, inclusive, um dos maiores investidores do sistema, o que reduz de modo significativo os riscos do setor[764]. De acordo com o artigo 6°, inciso V da Lei nº 14.118/2021, o FGTS é uma fonte de recursos do PCVA, e por isso é cada vez mais utilizado para o fomento do SFI, reforçando os laços entre o imobiliário e o financeiro.

Com isso, os recursos do FGTS circulam no SFH e no SFI, enquanto os do SBPE, embora seja o sistema mais próximo do mercado, permanecem ligados ao SFH. No SBPE, o financiamento sempre foi baseado na taxa SELIC, acrescida da TR (Taxa Referencial). Por isso, o mercado financeiro não era atraído por esse tipo de financiamento, já que estaria vinculado a um forte controle estatal protegendo o tomador do empréstimo, que geralmente são as classes mais populares. O problema da TR para o setor financeiro é que ela não se submete aos mecanismos financeiros de cobertura do crédito, responsáveis por impedir a desvalorização do título vencido[765].

Com o intuito de garantir uma aproximação do mercado financeiro e do SBPE, em 2019, o governo federal tornou possível que os financiamentos habitacionais sejam balizados na TR ou no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), sendo, portanto, uma escolha do agente financeiro envolvido. O IPCA é um índice de inflação mais flexível, adequado às inconstâncias do mercado, que se submete à cobertura (*hedge*), ou seja, se a inflação diminuir, mesmo assim o tomador do empréstimo tem de realizar o pagamento do valor mínimo estipulado no momento da celebração do contrato de mútuo. Essa lógica diminuiu os riscos do financiamento, reduzindo também o próprio custo do crédito e permitindo, assim, que os agentes financeiros disponibilizem financiamentos para um número mais significativo de beneficiários. Com isso, os financiamentos realizados pelo SBPE podem ser indexados no IPCA.

Como exposto no início deste capítulo, a regularização fundiária é um pilar importante na lógica imobiliário-financeira. Para que o suposto estoque de terra informal – segundo de Soto, capital morto – se torne um ativo a ser explorado por esse setor, a titulação em massa deve ser o objetivo central das políticas de regularização fundiária, independentemente de questões envolvendo a infraestrutura urbana, orientações positivadas pela Lei nº 13.465/2017.

---

[764] GUERREIRO, Isadora Andrade. *Casa verde e amarela, securitização e saídas da crise*: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento. In: LABCIDADE, 2 set. 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/casa-verde-e-amarela-securitizacao-e-saidas-da-crise-no-milagre-da-multiplicacao-o-direito-ao-endividamento/#:~:text=O%20FGTS%2C%20parte%20do%20programa,diluir%20nele%20com%20o%20tempo.>. Acesso em 24 fev. 2022.

[765] Ibid.

Um elemento importante de facilitação da regularização fundiária pela Lei de 2017 é a transferência de seus custos do poder público para o particular. Os moradores de áreas que são objeto da REURB-S, mesmo sendo de baixa renda, podem promover a regularização com seus próprios recursos, arcando com todos os custos do projeto por meio de financiamento do FDS, o que era anteriormente uma obrigação do Estado. Com isso, os beneficiários da regularização se tornam devedores do fundo, uma vez que contraem empréstimos para a realização do projeto, que envolve, necessariamente, a regularização urbanística, sem a necessidade de urbanização da área, como já devidamente mostrado.

Os motivos que levam a legislação a uma simplificação da regularização fundiária, associada à ampliação do estoque de terras para submissão à lógica imobiliário-financeira, fragilizam o ideal de segurança da posse, em prol da mercantilização da terra urbana. Dessa forma, há uma ampliação da população beneficiária dos financiamentos habitacionais, pela via do SFH ou do SFI, agora indexados pelo IPCA. Isso, por sua vez, atrai os agentes privados, que investem na aquisição dos imóveis, por meio do endividamento, fazendo com que tais créditos sejam reproduzidos no mercado secundário pelos agentes financeiros[766].

É essencial somar a esses fatos, como mais um componente da estrutura que está se consolidando no país, o percentual dos rendimentos dos mutuários que podem estar comprometidos com esse processo imobiliário-financeiro de apropriação da terra urbana. Os beneficiários são obrigados a respeitar o teto do endividamento de 30% da renda familiar em empréstimos do FGTS. Já o teto do endividamento familiar do SBPE, que era de 20%, não está sendo revisto, mas simplesmente extinto para os financiamentos indexados pelo IPCA.

O objetivo de toda essa reformulação é a securitização dos ativos imobiliários populares, transformando as dívidas dos inúmeros mutuários, referente à aquisição dos novos imóveis, em títulos que podem ser negociados no mercado secundário de ações, pelos agentes financeiros. No evento realizado na ABRAINC em 2020, o presidente da CEF, Pedro Guimarães, enfatizou

---

[766] Sobre a ampliação do acesso da população ao sistema de crédito, Isadora Andrade Guerreiro afirma que: "Para que as classes populares façam tais transações financeiras, por fim, era necessário dar acesso remoto, ágil e fácil ao sistema bancário, dentro do qual a portabilidade poderá diminuir ainda mais as taxas por conta da concorrência. A Caixa é estratégica, pois é a porta de entrada das classes populares no sistema bancário. Daí a importância da popularização do aplicativo para celular do banco, realizada de maneira compulsória e massiva para acesso ao Auxílio Emergencial durante a pandemia. Pedro Guimarães ressaltou, nos dois eventos, que esta é a forma de dar "visibilidade" a milhões de cidadãos antes invisíveis – como adiantei em outro momento –, dando acesso ao microcrédito pelo celular. Desta maneira, a cidadania pelo consumo do período lulista parece estar se transformando em *cidadania por endividamento*". (GUERREIRO, Isadora Andrade. *Casa verde e amarela, securitização e saídas da crise*: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento. In: LABCIDADE, 2 set. 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/casa-verde-e-amarela-securitizacao-e-saidas-da-crise-no-milagre-da-multiplicacao-o-direito-ao-endividamento/#:~:text=O%20FGTS%2C%20parte%20do%20programa,diluir%20nele%20com%20o%20tempo.>. Acesso em 24 fev. 2022. Grifo da autora.)

que a instituição realizaria, durante aquele ano, a securitização de R$ 500 milhões de créditos oriundos do SBPE, já indexados no IPCA[767]. É importante destacar que essa operação financeira seria realizada com recursos do SBPE, portanto, vinculado ao SFH, mas demonstrando sua forte aproximação com o SFI, ou "se tornando" efetivamente parte dele[768].

Seguindo a lógica da securitização, o mutuário deixaria de ser devedor de um fundo estatal e passaria a devedor de um investidor, no âmbito do mercado financeiro, com sua própria unidade imobiliária como garantia de pagamento dessa dívida. Além disso, o valor das parcelas das dívidas estaria atrelado ao IPCA, seguindo a instabilidade do sistema financeiro de crédito. Assim, se a inflação aumentar e os financiamentos não forem pagos, os imóveis serão levados a leilão pelos investidores, diferentemente do que ocorre nos leilões da CEF ou da cultura pública de renegociação de dívidas. Os adquirentes de imóveis nesses leilões podem ser empresas do setor imobiliário, que, com isso, ampliarão seu estoque de moradia destinada a locação ou a refinanciamentos.

Continuando com a análise do PCVA, sob o enfoque da regularização fundiária, a "nova" política repete a dinâmica do PMCMV, em que a bandeira é a oferta, e não a demanda. Em ambos os programas, as incorporadoras, e não as prefeituras, definem as questões essenciais das unidades, por exemplo, onde construir, como e em quantas unidades. Elas adquirem as terras, com livre escolha, na maioria das vezes as mais baratas, localizadas em áreas de pouca infraestrutura urbana, e constroem a partir de uma lógica lucrativa. As incorporadoras selecionam as áreas em que pretendem atuar e oferecem seus serviços, afastando qualquer escolha de prioridade pública no âmbito da política urbana, que deveria ser definida pelos entes públicos, especialmente os municípios. Dessa forma, o PCVA disponibiliza recursos para empresas de regularização fundiária – a rigor, as incorporadoras –, que negociam diretamente com o proprietário a aquisição da terra, sendo que as próprias empresas podem ser essas

[767] LANÇAMENTO do Programa Casa Verde e Amarela. 2020. 1 vídeo (47 min). Publicado pelo canal Planalto. Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=iCVCo4CTysI>. Acesso em: 8 jan. 2022.

[768] De acordo com Isadora Andrade Guerreiro: "O FGTS, parte do programa, teria, ao que parece, a função de permanecer comprando tais títulos securitizados, só que agora do SBPE – ou seja, uma operação financeira dentro do SFH, que vai aos poucos se tornando SFI, até se diluir nele com o tempo. Desta maneira, se no PMCMV o SBPE ajudava o FGTS (faixas de maior renda ajudavam as de menor), agora no PCVA é o FGTS que ajuda o SBPE: no PMCMV, se fosse possível o mutuário do FGTS colocar na poupança anteriormente os recursos da parcela seguinte, os juros estariam sendo pagos pelo sistema; no PCVA, sem esse "subsídio cruzado", e com o FGTS comprando as dívidas securitizadas do SBPE, acontece o contrário, são os mais pobres que possibilitam os juros mais baixos para as faixas superiores". (GUERREIRO, Isadora Andrade. *Casa verde e amarela, securitização e saídas da crise*: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento. In: LABCIDADE, 2 set. 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/casa-verde-e-amarela-securitizacao-e-saidas-da-crise-no-milagre-da-multiplicacao-o-direito-ao-endividamento/#:~:text=O%20FGTS%2C%20parte%20do%20programa,diluir%20nele%20com%20o%20tempo.>. Acesso em 24 fev. 2022.)

proprietárias. Além disso, essas mesmas empresas elaboram os projetos de regularização e são responsáveis pela aprovação do loteamento, junto às prefeituras e cartórios imobiliários[769].

Confirmando essa lógica, a Lei nº 14.118/2021 alterou a Lei nº 11.977/2009, com a inserção ao artigo 8º-A, estabelecendo parâmetros para viabilizar a restituição ao erário, referente às subvenções realizadas, na hipótese específica de inadimplemento das instituições e agentes financeiros habilitados. A notificação para pagamento é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)[770].

---

[769] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 343.

[770] "Art. 8º-A - O Ministério do Desenvolvimento Regional, nas situações enquadradas nos incisos VI e VII do parágrafo único do art. 7º desta Lei, deverá notificar, no prazo de até 60 (sessenta) dias, as instituições ou agentes financeiros para: (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021) I - efetuar a imediata devolução ao erário do valor dos recursos liberados, acrescido de juros e atualização monetária, com base na remuneração dos recursos que serviram de lastro à sua concessão, sem prejuízo das penalidades previstas em lei; ou (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021) II - manifestar interesse na conclusão e entrega das unidades habitacionais. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)
§ 1º No caso de não atendimento à notificação a que se refere o *caput* deste artigo, caberá ao Ministério do Desenvolvimento Regional a adoção dos procedimentos necessários para inscrição das instituições ou agentes financeiros inadimplentes na dívida ativa da União. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)
§ 2º No caso previsto no inciso II do *caput* deste artigo, as instituições ou agentes financeiros poderão apresentar: (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021) I - manifestação de interesse na conclusão e entrega das unidades habitacionais, dentro do valor originalmente previsto, sem custos adicionais para a União; ou (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021) II - manifestação de interesse do Estado ou do Município, a ser firmada em conjunto com a instituição ou agente financeiro, na conclusão e entrega das unidades habitacionais com recursos provenientes do Estado ou do Município, vedada a liberação de recursos da União. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)
§ 3º Para cumprimento do disposto no § 2º deste artigo, as instituições ou agentes financeiros deverão declarar ao Ministério do Desenvolvimento Regional as unidades habitacionais que tenham viabilidade de execução para conclusão e entrega. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)
§ 4º A manifestação de interesse a que se refere o § 2º deste artigo possibilitará a prorrogação dos compromissos assumidos pelas instituições ou agentes financeiros pelo prazo de até 30 (trinta) meses, contado a partir de 26 de agosto de 2020, para conclusão e entrega das unidades habitacionais. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)
§ 5º Nos casos enquadrados no inciso I do § 2º deste artigo, a liberação de recursos pela União às instituições ou agentes financeiros fica condicionada à comprovação da conclusão e entrega da unidade habitacional, vedadas quaisquer formas de adiantamento. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)
§ 6º Nos casos enquadrados no inciso II do § 2º deste artigo, no período de vigência dos compromissos, fica suspensa a exigibilidade do crédito das instituições ou agentes financeiros constituído em decorrência do disposto nos incisos VI e VII do parágrafo único do art. 7º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)
§ 7º O adimplemento do compromisso decorrente da manifestação a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo pelas instituições ou agentes financeiros implica a extinção da obrigação. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)"
§ 8º O descumprimento do prazo-limite estabelecido no § 4º deste artigo implicará a aplicação do disposto nos incisos VI e VII do parágrafo único do art. 7º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)"
(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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.)

O objetivo central dessa dinâmica é a titulação em massa dos imóveis irregulares brasileiros. Como já enfatizado, os beneficiários desses imóveis têm relação direta com as empresas privadas, permitindo concluir que o intuito de conferir títulos plenos de propriedade aos novos titulares é fazer com que sejam inseridos no mercado de crédito imobiliário, sedimentando o ambiente para a securitização desses créditos. Destaca-se que tal ampliação é garantida com juros mais baixos nos empréstimos realizados, uma vez que o próprio imóvel é dado em garantia de pagamento da dívida, por meio da alienação fiduciária em garantia.

Essa lógica dos empréstimos com imóveis como garantia e juros mais baixos, ampliando o alcance do mercado de crédito, foi o objetivo perseguido por programas apoiados pelo Banco Mundial em vários países, inclusive no Peru, como exposto na abordagem sobre a teoria do capital morto de Hernando de Soto[771].

A Lei nº 14.118/2021, em conjunto com a Lei nº 13.465/2017, atende às demandas do setor imobiliário-financeiro, especialmente em razão de a atividade de incorporação imobiliária só ser viável nas áreas em que a terra está devidamente regularizada, sob a ótica da propriedade registral. Com isso, é possível afirmar que a situação de irregularidade de muitas terras brasileiras, pelas razões que decorrem da própria ocupação historicamente realizada, é o principal obstáculo para o avanço das incorporadoras. Dessa forma, a titulação em massa é a verdadeira "zona de expansão" econômica do setor imobiliário-financeiro, estabelecendo novas formas de reprodução do capital.

Por fim, consolidando as reflexões expostas, a Lei Geral de Regularização Fundiária não tem o condão de ampliar a segurança da posse e melhorar a infraestrutura dos inúmeros assentamentos informais urbanos que se consolidaram como consequência do processo brasileiro de urbanização. Seu objetivo é espremer mais valor da terra urbana, intensificando o sistema de concessão de créditos, por meio da alienação fiduciária, e fazendo do endividamento a bandeira do setor financeiro para alcançar a securitização.

[771] ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 198.

CONCLUSÃO

Durante a construção teórica realizada na presente pesquisa, identifica-se que, desde 1530, com a apropriação das terras brasileiras pela Coroa portuguesa, até 2021, com a apropriação dos ativos imobiliários populares pelo setor financeiro, a terra urbana, em suas diversas facetas, foi objeto de cobiça, por parte de diferentes atores. Assim, no decorrer da história territorial brasileira, a obtenção de riqueza, a partir dos bens fundiários, teve incontáveis horizontes e perspectivas. Em todos eles, a legislação constitucional e infraconstitucional que disciplina a questão da terra serviu de espelho para retratar, e muitas vezes viabilizar, a opção política e social, acerca da forma como os bens imóveis seriam apropriados.

Seguindo essa percepção de que a produção legislativa reflete o ambiente político e social, a história territorial brasileira pode ser contada com base na legislação, privatista ou publicista, que disciplina a aquisição e a destinação que deve ser dada aos bens imóveis. Com isso, no primeiro capítulo desta pequena história territorial, foi essencial para a hipótese em análise estabelecer uma compreensão ampla dos impactos que a incidência do regime sesmarial lusitano causou em solo brasileiro, especialmente por ter contribuído para a concentração fundiária dos bens. Esse fato decorre, essencialmente, da ausência de limites na extensão das terras dadas em sesmarias, bem como no rompimento do princípio do cultivo. Essa lógica fez com que grandes pedaços de terra fossem destinados a um grupo seleto de beneficiários, que não conseguiu implementar uma utilização efetiva da terra, na perspectiva do cultivo ou da moradia.

A partir do século XIX, a legislação brasileira, em uma tentativa de proteger as terras que já haviam sido dadas em sesmarias, legitimou o domínio dos sesmeiros sobre seus lotes, e positivou a estrutura moderna de propriedade, consagrada na codificação liberal burguesa, contribuindo para a consolidação da terra como mercadoria. Para tanto, houve a afirmação da compra e venda como modo ordinário de aquisição da propriedade da terra, com a edição da Lei nº 601/1850, consagrando os poderes absolutos do proprietário sobre o bem, já que não lhe impunha qualquer tipo de obrigação, apenas lhe outorgava uma série de direitos e poderes.

Em uma franca contribuição para a mercantilização das terras brasileiras, a Lei nº 1.237/1864 permitiu que a terra, devidamente titulada, pudesse servir como objeto das hipotecas, outorgando uma forma sólida de garantia frente aos financiamentos exigidos pelo setor cafeeiro. Além disso, a mesma lei instituiu a obrigatoriedade do registro para a transcrição dos títulos de transmissão de propriedade dos bens imóveis, por ato entre vivos, e dos ônus

reais, garantindo sua oponibilidade *erga omnes*. Dessa forma, foram estabelecidas as bases para que a propriedade imobiliária pudesse atender às novas demandas da economia crescente.

Com a consolidação da propriedade no ambiente rural e a economia cafeeira em posição de destaque no cenário nacional e internacional, tem início, na segunda metade do século XIX, com intensificação na segunda metade do século XX, o processo de urbanização do Brasil. De acordo com a análise realizada na terceira seção do primeiro capítulo, a formação das cidades brasileiras, como exemplificado no caso do Rio de Janeiro, foi conduzida pelos interesses econômicos e políticos dos proprietários da terra.

Na segunda metade do século XX, momento em que a industrialização intensificou o processo de urbanização, percebe-se a formação das bases de um mercado pautado no patrimônio imobiliário, especialmente através de um estímulo do poder público, com a institucionalização de um sistema de financiamentos para aquisição dos imóveis urbanos, construídos através da atividade de incorporação imobiliária. Essa dinâmica apontou para a reprodução da lógica proprietária no ambiente urbano, excluindo uma parcela considerável da população do acesso à terra, especialmente para fins de moradia.

Como observado nos indicativos de déficit de moradia realizado pelo extinto Ministério das Cidades, a cerca jurídica da terra imposta no campo também foi instituída nas cidades, com a criação de diversas barreiras no acesso aos bens imóveis. Esses obstáculos potencializaram a formação de assentamentos informais nas cidades brasileiras, que, até hoje, fazem parte da paisagem urbana.

O reconhecimento, por parte de diversos setores, de que a forma como a apropriação do solo urbano ocorreu no Brasil potencializou a formação de assentamentos informais fez com que, nas décadas de 1970 e 1980, o movimento pela reforma urbana elevasse as bandeiras do planejamento urbano e da regularização fundiária a nível constitucional. Esse movimento foi a porta de entrada para o capítulo de política urbana na Constituição Federal de 1988, pautada em dois pilares estratégicos.

No que tange especificamente à regularização fundiária, verificou-se que a CRFB/88 estabeleceu as bases para a implementação de um modelo valorizador da situação jurídica possessória. Essa orientação pode ser identificada na valorização da posse, com o reconhecimento de sua autonomia frente à propriedade – ideia ratificada no Código Civil de 2002 –, além da exaltação de institutos estruturados na situação possessória, como a usucapião especial urbana e, principalmente, a concessão de uso especial para fins de moradia. A partir dos fundamentos e orientações que levaram o legislador constitucional a potencializar a tutela da posse, percebe-se que esse instituto foi tratado como um caminho viável para ampliar o

acesso à terra urbana dos inúmeros assentamentos informais presentes nas cidades brasileiras. Com isso, outras formas de acesso à terra poderiam ser utilizadas, como uma opção à lógica imposta pelo setor imobiliário, fundada no sistema de construção, financiamentos e garantias, nos termos das Leis nº 4.380/1964 e nº 4.591/1964.

Nesse momento da história territorial brasileira, houve uma percepção de que a regularização fundiária tem um papel preponderante na formação territorial, com repercussão não apenas no campo jurídico, mas também, no político e no social. Esse fato pode ser comprovado com a teoria de David Harvey, especificamente sobre a urbanização livre e democrática, e a necessária prevalência da situação possessória frente à proprietária.

Dessa forma, é possível confirmar o fato de que, a partir da CRFB/88 e da legislação específica posterior, houve a construção de um modelo de regularização fundiária pautado na situação jurídica possessória, como uma forma de ampliar o acesso à terra urbana, opor-se à estrutura consolidada nos processos de urbanização e industrialização, bem como impedir a mercantilização dos bens fundiários, atuando como um verdadeiro contraponto à concentração fundiária consolidada no Brasil.

Diante da análise realizada, foi possível confirmar que as cidades brasileiras são caracterizadas por um ambiente segregado, em que, de um lado, está a terra devidamente titulada e, de outro, os denominados assentamentos informais urbanos. De qualquer forma, é reconhecido, em ambos os casos, o valor da terra urbana. Essa valoração é dada de diversas formas, como exposto na primeira seção do terceiro capítulo, a partir das teorias de Flávio Villaça, Ermínia Maricato e David Harvey.

O reconhecimento do valor agregado à terra urbana, especialmente por parte do setor da construção civil, faz com que a atividade de especulação imobiliária seja uma prática rotineira. A ideia da terra como um ativo imobiliário, necessariamente, faz com que novas formas de apropriação do solo se consolidem, interferindo diretamente no acesso a esses bens fundiários.

Inicialmente, buscando elementos concretos que influenciam no valor da terra, a partir das lições de David Harvey, percebe-se uma forte influência das intervenções públicas, uma vez que os aparelhos de infraestrutura urbana agregam valor a esses imóveis. Assim, a temática sobre centralidade, no que tange à localização da terra, deve ser observada com base na proximidade do bem com a infraestrutura urbana, agregadora de valor a ele. Trata-se de uma associação com a denominada renda de monopólio, em que a terra é fruto dos valores agregados que incidem sobre ela, com seu valor sendo definido a partir da regra da oferta e da escassez desse bem, uma vez que, inevitavelmente, toda terra urbana é dotada de singularidade. O proprietário da terra é que se beneficia com seu caráter único, sendo, portanto, titular da renda

que ela produz, seja como objeto de um negócio jurídico, seja através das mercadorias e serviços produzidos por meio de seu uso.

Sobre as diversas formas de definir o valor da terra, o diálogo entre as teorias de David Harvey e Flávio Villaça permitiu incluir nessa dinâmica o fator terra-localização. Em tal perspectiva, a localização é um valor de uso produzido pela interferência humana, predominantemente em decorrência de investimentos públicos, provenientes de pressão do setor privado. Os autores afastam a ideia de que seria um dom gratuito da natureza.

A partir dessa construção acerca do valor da terra, associado ao tema da regularização fundiária e da financeirização, é possível concluir que a forma como a regularização fundiária é conduzida define quem deverá se apropriar das áreas de maior valor. Para garantir esse monopólio da terra, é essencial a estruturação de formas de proteção da propriedade privada, como foi demonstrado no decorrer da história territorial brasileira.

As áreas ocupadas pelos assentamentos informais, ainda não regularizadas, se tornam uma verdadeira zona de expansão para o setor imobiliário-financeiro. A ausência de proteção a esses ocupantes, especialmente no que tange à segurança da posse, é a porta de entrada do setor especulativo nessa nova terra urbana, que chega para potencializar a reprodução do capital nas cidades. Por isso, a regularização fundiária das áreas públicas – a partir do instrumento da legitimação fundiária – e das áreas particulares – através da legitimação de posse, com facilitação de sua conversão em propriedade – se torna uma ponte essencial entre a regularização fundiária e a financeirização da terra urbana.

Essa ponte é ainda mais robusta na REURB-S, já que os beneficiários dessa modalidade de regularização estão mais expostos ao assédio do setor imobiliário-financeiro na expansão de sua atividade. A legitimação fundiária, como destacado na segunda seção do quarto capítulo, permite que a terra pública, em algum momento, chegue nas mãos da construção civil. Esta, por sua vez, por meio da atividade de incorporação imobiliária, conseguirá multiplicar a terra urbana, transformando-a em diversas unidades imobiliárias facilmente negociadas, a partir de um sistema de concessão de créditos, no âmbito do SFH ou SFI, com a formalização de garantias e posterior securitização.

Esse diálogo entre regularização fundiária e financeirização amadureceu com a edição da Lei nº 11.481/2007, como destacado ao final do terceiro capítulo, na sua segunda seção. Essa legislação permitiu que a posse, devidamente titulada, a partir dos instrumentos consagrados na CRFB/88 e legislação específica, integrasse o rol de garantias normalmente utilizadas nos negócios imobiliários, como objeto das hipotecas e alienações fiduciárias.

Com a análise da evolução legislativa ligada à terra, desde o século XVI até o XXI – especialmente no século XIX, com a edição da Lei de Terras, e posteriormente no século XXI, com a edição da Lei nº 13.465/2017 – percebe-se uma intensificação e uma legitimação, por parte do Estado, dessa forma de apropriação do solo urbano.

Continuando com a pequena história territorial brasileira, após a apropriação da terra urbana pelo setor financeiro, o caminho natural, ampliando a cerca jurídica da terra, é a alteração do modelo de regularização fundiária. Dessa forma, o quarto capítulo da presente tese buscou analisar a nova disciplina da regularização fundiária urbana brasileira, em uma abordagem dialética do teor da Lei nº 13.465/2017, com o modelo anteriormente adotado pelo país – detalhado no segundo capítulo e na terceira seção do terceiro capítulo, com a análise da Lei 11.977/2009. Essa confrontação revelou uma ruptura com a concepção de regularização fundiária plena, aplicada no Brasil desde a CRFB/88 e legislação extravagante, em uma perspectiva urbanística e fundiária, seguida da preocupação com a infraestrutura urbana. A nova lei não veio para somar à regulação existente, mas para inovar nos procedimentos e no próprio modelo anteriormente adotado, rompendo, especialmente, com a lógica da Lei nº 10.257/2001 e da Lei nº11.977/2009.

A partir da comparação empreendida entre os dois modelos, é possível chegarmos a algumas conclusões acerca das diferenças fundamentais entre eles. A lei de 2017 abandona o compromisso com a urbanização das áreas irregularmente ocupadas, focando na titulação de seus ocupantes e convertendo posses em títulos de propriedade, devidamente registrados, com extrema simplificação em todo o procedimento da regularização fundiária. A promoção do direito de propriedade é o objetivo central da Lei nº 13.465/2017.

A nova lei geral de regularização substituiu os esforços para garantir a função social da posse, da propriedade e da própria cidade, pela supremacia da função econômica da terra urbana, confirmada enquanto mercadoria dotada de notável liquidez no setor imobiliário-financeiro, especialmente através da consolidação de um sistema de concessão de créditos, garantias e securitização, a serviço da construção civil. Além disso, ela abandonou o modelo democrático de tomada de decisões políticas, afastando de todo o processo os ocupantes, destinatários da regularização fundiária.

Com o novo marco legal, a regularização fundiária se afasta do planejamento urbano, especialmente pelo abandono das zonas de especial interesse social, cuja instituição tornou-se uma faculdade do gestor público, fazendo com que a gentrificação das áreas regularizadas esteja no centro dos debates urbanos. A discricionariedade na instituição das ZEIS enfraquece um

importante mecanismo de proteção da segurança da posse, em favor de um regime urbanístico mais flexível e permissivo de construções voltadas às faixas de renda mais elevadas.

Os instrumentos de regularização fundiária constantes na nova lei priorizam a situação jurídica proprietária. É o que ocorre com a legitimação fundiária, nova forma de aquisição originária da propriedade, em que os critérios de acesso são mais rigorosos na REURB-S e mais brandos na REURB-E. Essa distinção representa um privilégio incompatível com o modelo de política pública urbana disciplinado na CRFB/88, que preconiza o combate às desigualdades e a erradicação da pobreza, e no próprio Estatuto da Cidade, que prioriza, expressamente, a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Essas alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017 modificaram de modo substancial a política urbana brasileira, tornando-a facilitadora de processos de regularização fundiária que, ao invés de garantir o direito à cidade às famílias que ocuparam áreas para fins de moradia, pode acabar facilitando a progressiva expulsão da população de baixa renda das áreas centrais e de melhor localização nas cidades brasileiras, atendendo a uma demanda formulada pelo setor imobiliário-financeiro. A nova legislação representou uma mudança de paradigma no modelo de regularização fundiária adotado, até então, no Brasil, que exaltava os instrumentos jurídicos e urbanísticos que deveriam efetivar a segurança da posse, dos ocupantes de assentamentos informais urbanos destinatários dessa política pública. Há uma coerência desse novo modelo de regularização fundiária com a dinâmica da financeirização da terra urbana no Brasil, hipótese de investigação no presente trabalho.

Esse ajuste no tratamento jurídico outorgado à terra urbana, a partir da política de regularização, está alinhado com as demandas do setor imobiliário-financeiro, nacional e internacional, que buscam a conversão da terra em um ativo financeiro a ser explorado em diversas escalas.

Os diversos questionamentos acerca da constitucionalidade da Lei nº 13.465/2017 no Supremo Tribunal Federal, especificamente com relação às novas bases da regularização fundiária, demonstram que há uma inconformidade entre o conteúdo da nova legislação e a ordem jurídico-urbanística brasileira, consagrada no texto constitucional de 1988. Há uma inequívoca interferência do setor imobiliário-financeiro na política urbana, especialmente na pressão imposta ao Estado para viabilizar uma regularização fundiária pautada na situação jurídica proprietária, em um processo simplificado, com objetivo na titulação. Essas alterações estruturais facilitam a transformação da terra em um ativo não apenas imobiliário, mas também mobiliário, uma vez que estabelecem as bases para uma ampliação do processo de securitização,

como exaltado no conteúdo do Programa Casa Verde e Amarela, disciplinado na Lei nº 14.118/2021.

Essa lógica vincula o acesso à terra ao sistema de concessão de créditos e garantias, especialmente pela via da alienação fiduciária, fazendo com que o pretenso proprietário seja, na verdade, um legítimo devedor. Cabe destacar que a dinâmica baseada no mútuo mercantil e na alienação fiduciária condiciona a outorga do título de propriedade à quitação integral da dívida, fazendo com que o mutuante, na perspectiva registral, se apresente como o autêntico proprietário desses imóveis.

Com isso, avalia-se que o diploma de 2017 alterou as prioridades da política pública urbana, contribuindo para uma estrutura que concentra os bens fundiários em uma nova categoria de proprietários e, como consequência, intensifica mais uma vez o processo de ocupações informais.

A regularização fundiária *stricto sensu*, pautada na titulação, conforme regulada pela Lei nº 13.465/2017, balizou a estrutura dessa política pública. Esse fato pode ser comprovado pelo procedimento da REURB-S e REURB-E, extremamente simplificado, e dispensando o requisito da urbanização, como era exigido pela legislação de 2009. A partir dessa lógica, é possível confirmar um afastamento entre esses dois marcos da legislação fundiária, como destacado anteriormente, em que a infraestrutura urbana deixa de ser a prioridade, submetendo-se à bandeira internacional da titulação, como defendido por Hernando de Soto, autor estudado na primeira seção do quarto capítulo.

O título de propriedade é priorizado frente à urbanização. Seguindo a dinâmica da financeirização, instalada nas relações imobiliárias no Brasil, esse título, devidamente registrado, basta para a produção de riqueza, uma vez que traz, para o ambiente formal do direito, assentamentos irregulares urbanos, transformando a terra em capital financeiro.

Como destacado no segundo capítulo, a CRFB/88 preza pela segurança da posse, especificamente no bojo da política pública urbana, disciplinando instrumentos como a usucapião especial urbana e a concessão de uso especial para fins de moradia, nos artigos 182 e 183. Esses dispositivos, quando associados aos preceitos positivados no artigo 6º, sobretudo o direito à moradia, traçam um caminho para que a terra urbana seja um instrumento de promoção dos atributos do ser humano, essencialmente, a partir da preservação da posse de seus ocupantes.

Em sentido contrário ao preceito constitucional destacado, levando em conta o histórico legislativo que disciplina o uso e o acesso à terra, a titulação com base no direito de propriedade atende a diversos interesses, que excedem o da permanência no solo. Como descrito na tese, o

título de propriedade é essencial para a circulação de riqueza no ambiente abstrato criado pelo setor imobiliário-financeiro, reproduzindo o capital, como objeto dos inúmeros e criativos negócios imobiliários, e viabilizando a transformação do crédito em mais títulos, que também podem ser negociados, potencializando a securitização no país.

Com isso, ratifica-se a ideia de que a Lei nº 13.465/2017 estruturou um novo modelo de regularização fundiária. Essa afirmação decorre do fato de que ela priorizou, para a regularização fundiária em bens particulares, o instrumento da legitimação de posse, com uma simplificação de sua conversão em propriedade, conforme já comentado. Com relação à regularização dos bens públicos, destaca-se o instrumento da legitimação fundiária, consagrando uma facilitação na transferência da propriedade pública, devidamente titulada, em favor do particular. Com isso, o setor imobiliário-financeiro será municiado de sua principal mercadoria: terra urbana regularizada na perspectiva registral. Trata-se do poder público contribuindo para a mercantilização da terra, como ocorrido em outros momentos da história territorial brasileira.

A terra titulada e registrada, assim como ocorrera no regime imposto pela Lei nº 601/1850, só pode ser adquirida pela via da alienação, gratuita ou onerosa, ou pela sucessão hereditária. Mais uma vez, a compra e venda assume uma posição de destaque nos negócios imobiliários. Diferentemente da dinâmica que prevalecia em 1850, no ambiente contemporâneo, o capitalismo financeiro já está consolidado, fazendo com que essas aquisições dependam do regime de concessão de créditos, a partir da outorga de uma garantia que tem o próprio bem como objeto, nos termos da Lei nº 9.514/1997. É o cenário perfeito para as novas formas de reprodução do capital, permitindo um extenso e qualificado diálogo entre o imobiliário e o financeiro.

A incorporação imobiliária depende dos financiamentos, públicos e privados, integrantes do sistema financeiro de habitação ou do sistema financeiro imobiliário. Em complemento, para viabilizar os financiamentos, o próprio bem adquirido pelo mutuário, por meio da alienação fiduciária, se torna propriedade do mutuante credor. Por sua vez, esse credor, além de já estar com o bem objeto da garantia compondo o seu próprio patrimônio, pode ceder os créditos desse mútuo mercantil em favor de entidades específicas que podem transformá-los em títulos negociáveis no mercado de ações.

O processo de securitização vem mapeando e alcançando grande parcela do setor imobiliário, transformando-o, como já destacado, em um verdadeiro setor imobiliário-financeiro. Com a Lei nº 14.118/2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela, a conversão de créditos imobiliários em títulos pode ocorrer até mesmo nos

financiamentos populares, que antes eram protegidos pelo sistema financeiro de habitação, subsidiado e controlado pelo governo federal. Com isso, a lógica financeira toca todos os setores do imobiliário, fazendo com que um não sobreviva mais sem o outro.

Confirmando a possibilidade de securitização dos ativos imobiliários populares, o Programa Casa Verde e Amarela rompeu com a lógica dos financiamentos adotada pelo antigo Programa Minha Casa, Minha Vida. A Lei nº 11.977/2009 priorizava o financiamento para construção civil, realizado por um banco público, no caso, a Caixa Econômica Federal. Além disso, o foco era o estímulo ao sistema financeiro de habitação, com recursos provenientes do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança (SBPE), utilizando a TR e a SELIC como índice de correção, permitindo, portanto, um maior controle estatal.

De modo contrário, a Lei nº 14.118/2021 permitiu que os financiamentos fossem destinados não apenas a construção, mas também a própria regularização fundiária, seguindo o modelo disciplinado na Lei nº 13.465/2017. Ademais, admitiu que esses financiamentos fossem realizados por bancos privados, diminuindo a intervenção do Governo Federal. Seguindo essa lógica, a nova legislação priorizou o sistema financeiro imobiliário, direcionando recursos do FGTS e adotando o IPCA como o índice de correção aplicável, diminuindo de forma considerável os riscos do setor, outorgando maior segurança ao agente financeiro privado.

As conclusões do estudo demonstram a correção da hipótese de trabalho que orienta a presente pesquisa: houve uma apropriação, legitimada pelo Estado, da política pública urbana – especialmente no que se refere à regularização fundiária – pelos atores do setor imobiliário-financeiro. Essa apropriação foi feita a partir: de um retorno à valorização da situação jurídica proprietária; de um processo simplificado, que visa à titulação, independentemente de urbanização; e da utilização do sistema de concessão de crédito como a forma essencial de acesso à terra urbana. Esse contexto contribui para um processo de reconcentração da terra urbana, apresentando uma nova categoria de proprietários; bem como para a intensificação da sua natureza mercantil, priorizando o valor de troca, em face do valor de uso.

Para confirmar essa hipótese, constatou-se que o Legislativo brasileiro alterou não apenas a legislação aplicável aos processos de regularização fundiária, mas também promoveu uma ruptura paradigmática com a política pública que vinha sendo desenvolvida, sob o marco estruturado no tripé CRFB/88, Estatuto da Cidade e Lei nº 11.977/09. Essa ruptura representa o ingresso do Brasil em um movimento internacional de financeirização da terra nas áreas urbanas, como demonstrado no curso desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ABRAINC PROMOVE 1º Encontro das Entidades da Rede de Incorporação Imobiliária em 2020. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. São Paulo, 11 mar. 2020. Disponível em: <www.abrainc.org.br/abrainc-news/2020/03/11/abrainc-promove-1o-encontro-de-2020-das-entidades-da-rede-de-incorporacao-imobiliaria>. Acesso em 25 de janeiro de 2022.

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo: v. 9, n. 2, 2007.

ABREU, Alzira Alves de. *Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)*. In: FGV-CPDOC. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 2009. Disponível em: <www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd>. Acesso em: 20 jan. 2022.

ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2013.

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2002.

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

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 11, n. 1, 2019.

ALTHUSSER, Louis. Aparelhos ideológicos do Estado. In: _____. *Posições*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1978. p. 96 apud BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista – ocupações coletivas*: Direito Insurgente. 1. ed. Petrópolis, RJ: CDDH, 1989.

ALVEAL, Carmen. Banco de dados *on-line*: a utilidade dos números no estudo do sistema sesmarial. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE FONTES DOCUMENTAIS E PESQUISA HISTÓRICA: Diálogos interdisciplinares, 1., 2009, Campina Grande. *Anais…* Campina Grande: UFCG, 2009. p. 1-10.

ALVES, José Carlos Moreira. *Posse*: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1.

AMARAL NETO, Francisco dos Santos. A irretroatividade da condição suspensiva. *Revista de direito civil imobiliário, agrário e empresarial*, São Paulo, v. 8, n. 28. p. 17-55, abr./jun. 1984.

AMENDOLARA, Cesar. Alienação fiduciária como instrumento de fomento à concessão de crédito. In: FONTES, Marcos Rolim Fernandes; WEISBERG, Ivo. (Coord.) *Contratos bancários*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. *Housing policy and the restructuring of real estate sector in Brazil (2003-2013)*. [S.l., 201-?]. Disponível em: <www.academia.edu/37209651/Housing_Policy_and_the_Restructuring_of_Real_Estate_Sector_in_Brazil_2003_2013>. Acesso em: 22 jan. 2022.

ARAÚJO, Barbara Almeida. *A posse dos bens públicos.* Rio de Janeiro: Forense, 2010.

ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; PADILHA, Eliseu. *Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*: exposição de motivos. Brasília, DF, 21 dez. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>. Acesso em: 24 fev. 2022.

ARONNE, Ricardo. Titularidades e apropriações no novo Código Civil. In: O Novo Código Civil e a Constituição. Coordenação SARLET, Ingo W. (Org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 217-227.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto internacional dos direitos econômicos,
sociais e culturais. *Resolução n.2.200-A (XXI), de 16 de dezembro de 1966*. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

AZCARATE, G. de. *Ensayo sobre la Historia del Derecho de Propriedad*. Madrid, 1883. t. III. apud LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954.

AZEVEDO, André Nunes de. *A grande reforma urbana do Rio de Janeiro*: Pereira Passos, Rodrigues Alves e as ideias de civilização e progresso. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2016.

AZEVEDO, Eurico. *Boletim da Procuradoria Geral do Estado*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2. p. 57-58, 1995.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A questão agrária: a cerca jurídica da terra como negação da justiça. *Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro, n. 3, 1º semestre 1997.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A questão agrária: a cerca jurídica da terra como negação da justiça. In: _____, *Conselhos populares e usucapião especial urbano.* Petrópolis: CDDH, 1991. p. 83-111.

_____. *Conselhos populares e usucapião especial urbano.* Petrópolis: CDDH, 1991.

_____. *Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista – ocupações coletivas*: Direito Insurgente. 1. ed. Petrópolis, RJ: CDDH, 1989.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Informações do mercado imobiliário*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/mercadoimobiliario>. Acesso em: 16 jan. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Perguntas e respostas*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2022. Disponível em: <www.bcb.gov.br/acessoinformacao/perguntasfrequentes-respostas/faq_creditoimobiliario>. Acesso em: 15 jan. 2022.

_____. *Pessoa Física*: financiamento imobiliário com taxas de mercado. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2022. Disponível em: <www.bcb.gov.br/estatisticas/reporttxjurosmensal/?parametros=tipopessoa:1;modalidade:903;encargo:101>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Resolução nº 2.682, de 21 de dezembro de 1999*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 1999. Disponível em: <**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/44961/Res_2682_v2_L.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

_____. *Taxa SELIC*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BANCO MUNDIAL. Principios y líneas rectoras para sistemas eficientes de insolvencia y de derechos de los acreedores. [S.l.]: Banco Mundial, 2001. Disponível em: <**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**http://documents.worldbank.org/curated/en/123531468159317507/pdf/481650WP02001110Box338887B01PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 7 maio 2019.

BARATA, Carlos Eduardo de Almeida; GASPAR, Claudia Braga. *De engenho a jardim*: memórias históricas do Jardim Botânico. Rio de Janeiro: Capivara, 2008.

BENEVIDES, Carolina. Segundo estudo, todos os municípios brasileiros têm déficit habitacional. *O Globo*, Rio de Janeiro, 8 mar. 2014. Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/segundo-estudo-todos-os-municipios-brasileiros-tem-deficit-habitacional-11827890>. Acesso em: 24 fev. 2022.

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, v. 22, n. 82, p. 8-14, maio/jun 2009.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Processo CNJ nº 0027480-76.2003.4.02.5101*. Parte Autora: Ministério Público Federal; Parte Ré: Gerson Roque Anacleto Ferreira; 3ª Vara Federal do Rio de Janeiro; Objeto: Ação Civil Pública; Acórdão STJ: Recurso Especial nº 806.534-RJ (2005/0215067-2); Relator: Ministro Francisco Falcão; Recorrente: Gerson Roque Anacleto Ferreira; Recorrido: União. Decisão. Vistos etc. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

_____. Constituição Política do Império do Brasil. *Lei de 25 de março de 1824*. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 16 jun. 2022.

_____. *Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967*. Dispõe sôbre loteamento urbano, responsabilidade do Ioteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm>. Acesso em: 17 fev. 2022.

_____. *Decreto nº 1.237, de 24 de setembro de 1864*. Rio de Janeiro, 1864. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1237-24-setembro-1864-554789-norma-pl.html>. Acesso em: 24 fev. 2022.

_____. *Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-9-310-de-15-de-marco-de-2018-6849145#:~:text=municipal%20ou%20distrital.-,Art.,regionais%20de%20cada%20ente%20federativo.>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933*. Dispõe sobre os juros nos contratos e dá outras providências. Rio de Janeiro: Governo Provisório da República dos Estados Unidos do

Brasil, 1933. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d22626.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Emenda constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001*. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm#:~:text=.%22(NR)-,%22Art.,de%20imediato%20ao%20Congresso%20Nacional.>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. *Exposição de motivos do Decreto-Federal nº 451-B/1890*. Rio de Janeiro. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-451-b-31-maio-1890-516631-norma-pe.html>. Acesso em: 6 jan. 2022.

_____. *Instrução Normativa SPU nº 2, de 23 de novembro de 2007*. Dispõe sobre o procedimento para a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) e dá autorização de uso em imóveis da União. Brasília, DF: Secretaria do Patrimônio da União, 2007. In: NORMAS BRASIL. Portal de normas e legislação brasileira. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-2-2007_76354.html>. Acesso em: 17 fev. 2022.

_____. *Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. *Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864*. Reforma a legislação hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de crédito real. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1916. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm>. Acesso em: 23 fev. 2022.

_____. *Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964*. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interêsse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

_____. *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, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sôbre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm>. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965*. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4728.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Lei nº 4.864, de 29 de novembro de 1965*. Cria medidas de estímulo à Indústria de Construção Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4864.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.)

_____. *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, 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6383.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Lei nº 9.065, de 20 de junho de 1995*. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, que altera a legislação tributária federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9065.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. *Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995*. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9250.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. *Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9430.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. *Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001*. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10188.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 17 fev. 2022.

_____. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 11 fev. 2022.

_____. *Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002*. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. *Lei nº 10.859, de 14 de abril de 2004*. Altera a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que institui o Programa de Arrendamento Residencial e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.859.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007*. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm >. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

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; […] e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

_____. *Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021*. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Medida Provisória nº 2170-36, de 23 de agosto de 2001*. Dispõe sobre a administração dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, consolida e atualiza a legislação pertinente ao assunto e dá outras providências. Brasília, DF: Presidêncida da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2170-36.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001*. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 17 fev. 2022.

_____. Ministério da Economia. *Patrimônio de Todos*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <http://patrimoniodetodos.gov.br/>. Acesso em: 13 jan. 2021.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Portaria nº 232, de 3 de agosto de 2005*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/arquivos/2016/regimento-interno-spu-portaria-232-2005.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2022.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Patrimônio da União. *Ofício SEI nº 21331/2015-Mp*. Brasília, DF: 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Patrimônio da União. *Processo administrativo nº 04967.005677/2013-08*. Brasília, DF, 2013.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Cadastro Geral de Empregados e Desempregados*. Brasília, DF: TEM, 2019. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_anuario_rais/anuario_empregos.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Direito à moradia adequada*: por uma cultura de direitos humanos. Brasília, DF: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 13. Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771*. Relator: Ministro Luiz Fux. Lei 13.465/2017, conversão da Medida Provisória 759/2016. "Regularização fundiária" rural e urbana e na Amazônia Legal, liquidação de créditos a assentados da reforma agrária, alienação de imóveis da União. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.867, ADC 58, ADC 59*. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 18 de dezembro de 2020. Publicação em 06 de abril de 2021. ADPF 131. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 26 de junho de 2020. Publicação em 20 de outubro de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5335099>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo em Recurso Especial nº 793.560-ES*. Rel. Min. Moura Ribeiro, Segunda Turma, julgado em 14 out. 2014. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/895647456/agravo-em-recurso-especial-aresp-793560-es-2015-0249136-7/decisao-monocratica-895647532>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo em Recurso Especial nº 1.797.764-DF - 2020/0315581-7*. Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, DJe 30 de setembro de 2021. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1172728332/agravo-em-recurso-especial-aresp-1797764-df-2020-0315581-7>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 727.842-SP*. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros. Jul. 03 de dezembro de 2007. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8800942/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-727842-sp-2005-0030245-9/inteiro-teor-13883760>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 841.905-DF*. Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 17 maio 2011. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21123834/recurso-especial-resp-841905-df-2006-0079897-0-stj/inteiro-teor-21123835?ref=amp>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.095.852-PR*. Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, julgado em 14 mar. 2012. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21428658/recurso-especial-resp-1095852-pr-2008-0211803-7-stj/inteiro-teor-21428659>. Acesso em: 2 mar. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.155.716-DF*. Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 13 mar. 2012. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21435117/recurso-especial-resp-1155716-df-2009-0159820-5-stj/inteiro-teor-21435118>. Acesso em: 25 fev. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.282.207-DF*. Rel. Ministro Ricardo Vilas Bôas Cueva**,** Quarta Turma, julgado em 7 abr. 2011. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/896845050/recurso-especial-resp-1282207-df-2011-0226071-4>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.337.743-DF*. Rel. Min. João Otávio de Noronha, 14 de outubro de 2015. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/895569817/recurso-especial-resp-1337743-df-2012-0166105-7>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.622.555-MG*. Rel. Ministro Marco Buzzi, Rel. p/ Acórdão Ministro Marco Aurélio Bellizze, segunda seção, julgado em 22/02/2017, DJe 16/03/2017. No julgamento, o relator reforça o caráter especial da legislação sobre alienação fiduciária e sua incidência em face do Código Civil. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acordao-segunda-secao-stj.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.649.595-RS*. Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, por unanimidade, julgado em 13 de março de 2020, DJe 16 mar. 2020. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1104531762/recurso-especial-resp-1649595-rs-2017-0015335-0/inteiro-teor-1104531964?ref=juris-tabs>. Acesso em: 2 mar. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.818.564-DF*. Rel. Min. Moura Ribeiro, Segunda Seção. Julgamento em 9 jun. 2021. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/875846614/recurso-especial-resp-1818564-df-2019-0163526-7/decisao-monocratica-875846634>. Acesso em: 25 fev. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 283*. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/1928/Sumulas_e_enunciados>. Acesso em: 2 mar. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 308*. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_24_capSumula308.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

_____, Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 379*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2278/Sumulas_e_enunciados>. Acesso em: 2 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 382*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2013_35_capSumula382.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 422*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2014_40_capSumula422.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 530*. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2017_44_capSumulas530-536.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 539*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2506/Sumulas_e_enunciados>. Acesso em: 2 mar. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 596*. Brasília, DF, 1976. Disponível em: <https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2143/Sumulas_e_enunciados>. Acesso em: 2 mar. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 422.349-RS*. Rel. Min. Dias Toffoli. Plenário. Julgamento em 29 abr. 2015. Publicado no DOU de 9 jun. 2015. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9046379>. Acesso em: 2 mar. 2022.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: _____ (Org.). *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 23-56.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. SBPE: financiamento habitacional. In: *Banco de dados*. Belo Horizonte: CBCI, 2021. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/financiamento-habitacional/sbpe>. Acesso em: 5 ago. 2021.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. Tutela judicial do crédito. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson. (Org.) *O Direito e o tempo*: embates jurídicos e utopias contemporâneas – estudos em homenagem ao professor Ricardo Pereira Lira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 460-483.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 328-329,

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.

CASTANHEIRO. Ivan Carneiro. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Org.). *Regularização fundiária*: de acordo com a Lei 12.651/2012 – Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12.727/2012. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 33-52.

CHALHUB, Melhim Namem. *Alienação fiduciária*: negócio fiduciário. 5. ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 392.

_____. *Da incorporação imobiliária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

_____. *Direitos reais*. São Paulo: RT, 2014.

CHAMOUN, Ebert. Exposição de motivos do esboço do anteprojeto do Código Civil – Direito das Coisas. *Revista Trimestral de Direito Civil*, [S.l.], v. 46, p. 220-251, 2011.

CHORÃO, Maria J. M. B. Foral da Capitania da Baía de Todos os Santos, Ch. D. João III, Liv. 7, fls. 146v-147v. In: _____. *Doações e Forais das Capitanias do Brasil*: 1534-1536. Lisboa: IAN/TT, 1999. p. 47-52.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 369, de 28 de março de 2006*. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP). Brasília, DF: CONAMA, 2006. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/legislparcel_18.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

CORRÊA, Cláudia Franco. Controvérsias: entre o "direito de moradia" em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: o "direito de laje" em questão. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

CORREIA, Arícia Fernandes. *Constitucionalização do direito à cidade*: Direito fundamental à moradia adequada, regularização fundiária e legitimação de posse. In: AZEVEDO, Fabio de Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de (Coord.). *Direito Imobiliário*: escritos em homenagem ao professor Ricardo Pereira Lira. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. *Direito da regularização fundiária plena.* Juiz de Fora: Editar, 2017.

_____; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da (Coord.). *Comentários à lei de regularização fundiária*: lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

COSTA PORTO, José da. *O sistema sesmarial no Brasil.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980. p. 67 apud GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. *O regramento jurídico das sesmarias*: o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil. 1. ed. São Paulo: Leud, 2014.

CYRELA. In: INFOMONEY, [S.l.], 2022. Disponível em: <www.infomoney.com.br/cotacoes/cyrela-realty-cyre3/>. Acesso em: 22 jan. 2022.

DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discricionariedade em políticas públicas*: capítulo III. Curitiba: Juruá, 2008.

d'ANDRADE, Francisco. Chronica do muyto Alto e muyto Poderoso Rey destes reynos de Portugal, Dom Joao, o II deste nome. Coimbra, 1796, t. IV, p. 130 apud LIMA, Ruy Cirne. A pequena história territorial brasileira: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954.

DANTAS, Francisco Clementino San Tiago. *Programa de Direito Civil III*: direito das coisas. Revisão do texto e anotações de José Gomes de Bezerra Câmara. Atualização de Laerson Mauro. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1979.

DÁVILA, Sérgio. Moram Mundo: o homem que retalhou NY. *Folha Online*, São Paulo, 30 mar. 2007. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2007/morar2/rf3003200701.shtml. Acesso em: 20 ago. 2021.

DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*: por que o capitalismo triunfa no oeste e falha em toda a parte. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso privativo de bem público por particular.* 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ENGELS, Friedrich. *Sobre a questão da moradia.* Tradução de Nélio Schneider. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

FACHIN, Luiz Edson. A função social da posse e a propriedade contemporânea, Porto Alegre: Fabris, 1988.

_____. *Teoria crítica do Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FARIA, Severim de. *Notícias de Portugal*. Lisboa Ocidental, 1740. p. 25 apud *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954.

FARIAS, Cristiano Chaves de; EL DEBS, Martha; DIAS, Wagner Inácio. *Direito de laje*: do puxadinho à moradia digna. 3 ed. Salvador: JusPodium, 2019.

FARIAS. Cristiano Chaves de; ROSENVALD. Nelson. *Curso de Direito Civil*: reais. 14. ed. Salvador: JusPodium, 2018.

_____. *Direitos reais*, 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. v. 5.

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

FLEIUSS, Max. *História Administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro, 1923. p. 6-7 *apud* LIMA, op. cit. p. 32.

FREITAS, Augusto Teixeira de. *Consolidação das leis civis*. Prefácio de Ruy Rosado de Aguiar. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003. v. 1.

_____. Projeto de Código Civil Brasileiro. In: ALVES, José Carlos Moreira. *Posse*: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1.

GARCIA, Maria. A cidade e o Estado, políticas públicas e o espaço urbano. In: _____ (Org.). *A cidade e seu estatuto*. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. p. 24-54.

GASSEN, Valcir. A origem do direito agrário aplicado ao Brasil colônia e a Ilha das Flores de D. Fernando. *Direito em Debate*, Ijuí, RS, v. 5, n. 7, 1996.

GASPARINI, Diógenes. *O Estatuto da Cidade*. 1. ed. São Paulo: NDJ, 2002.

GIL, Antonio Hernandez. *La funcion social de la posesión*: ensayo de teorizacion sociológico-jurídica. Madrid: Alianza, 1969. p. 16. apud ALVES, José Carlos Moreira. *Posse*: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1.

_____. _____ apud FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea*, Porto Alegre: Fabris, 1988.

GOETZMANN, William; NEWMAN, Frank. Securization in the 1920s. *Nation Bureau of Economic Research*, 2010 apud HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

GOMES, Orlando. *Contratos.* Rio de Janeiro: Forense, 1999.

_____. *Alienação fiduciária em garantia*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. *O regramento jurídico das sesmarias*: o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil. 1. ed. São Paulo: Leud, 2014.

GORENDER, Jacob. Regime territorial no Brasil escravista. In: _____. *O escravismo colonial*. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ática, 1988.

GROSSI, Paolo. *História da propriedade e outros ensaios*. Tradução de Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GUERREIRO, Isadora Andrade. *Casa verde e amarela, securitização e saídas da crise*: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento. In: LABCIDADE, 2 set. 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/casa-verde-e-amarela-securitizacao-e-saidas-da-crise-no-milagre-da-multiplicacao-o-direito-ao-endividamento/#:~:text=O%20FGTS%2C%20parte%20do%20programa,diluir%20nele%20com%20o%20tempo.>. Acesso em 24 fev. 2022.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Bueno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons, Science, v. 162, n. 3.859, p. 1243-1248. In: MCCAY, Bonnie; ACHESON, James (Org.). *The Question of the Commons*: The Culture and Ecology of Communal Resources. Tucson: University of Arizona Press, 1987 apud HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 135.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. *Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil*: grande regiões e unidades da federação – de 1970 a 2008. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. *Séries históricas e estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=ST12>. Acesso em: 20 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sinopse do Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=18&uf=00>. Acesso em: 24 fev. 2022.

LAMARÃO, Sergio Tadeu de Niemeyer. *Jardim Botânico do Rio de Janeiro*: 1808-2008. Rio de Janeiro: Artepadilha, 2008.

LANÇAMENTO do Programa Casa Verde e Amarela. 2020. 1 vídeo (47 min). Publicado pelo canal Planalto. Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=iCVCo4CTysI>. Acesso em: 8 jan. 2022.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade.* 5.ª ed. São Paulo: Fórum, 2016.

LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LUFT, Rosangela Marina. A cidade enquanto direito à função social. In: _____ (Org.). *Políticas públicas urbanas*: premissas e condições para efetivação do direito à cidade. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 111-150.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa*. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

_____. *Impasses da política urbana no Brasil.* 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. *Para entender a crise urbana.* 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARKO, Rafael. Direito de laje é novo direito real. In: SINDUSCON-SP. São Paulo, [201-?] Disponível em: <www.sindusconsp.com.br/direito-de-laje-nao-e-para-incorporacoes>. Acesso em: 29 jan. 2022.

MARTINS, Fran. *Contratos e obrigações comerciais.* 17 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

MARTINS-COSTA, Judith. O sistema da codificação brasileira: de Leibiniz a Teixeira de Freitas. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, n. 17, p. 189-204, 1999.

MATTIETTO, Leonardo. Função social e diversificação do direito de propriedade. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Campos, RJ, ano 4, n. 6, p. 152-176, jun. 2005.

MATTOS, Liana Portilho. Concessão de uso especial para fins de moradia: um caso concreto. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse*: diretrizes, instrumentos e processo de gestão. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 180-201.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001,

_____. *Direito de Construir*. 9. ed. Malheiros: São Paulo, 2005.

_____. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELO, Ligia. *Direito à moradia no Brasil.* 1. ed. Juiz de Fora: Fórum, 2010.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MENDONÇA, José X. Carvalho de. *Tratado de direito comercial brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1938. parte 2, v. 5.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense. t. X.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Problemas de campo e cidade no ordenamento jurídico brasileiro em tema de usucapião. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

MOTA, Mauricio; TORRES, Marcos Alcino. A função social da posse no Código Civil. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 249-324, 2013.

_____. *Transformação do direito de propriedade privada*: a função social da posse no Código Civil. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). *Regularização fundiária*: de acordo com a Lei 12.651/2012 – Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12.727/2012. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NÃO TINHA TETO, não tinha nada: por que os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o Direito à Moradia no Brasil. Brasília, DF: Ministério da Justiça; Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2016. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

ORDENAÇÕES Afonsinas. Coimbra, [199-]. Disponível em: <**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas>. Acesso em: 5 jan. 2022.

ORDENAÇÕES Filipinas. Coimbra, [199-]. Disponível em: <**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas>. Acesso em: 5 jan. 2022.

ORDENAÇÕES Manuelinas. Coimbra, [199-]. Disponível em: <**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas>. Acesso em: 5 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 21*. In: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html#:~:text=A%20Agenda%2021%20pode%20ser,justi%C3%A7a%20social%20e%20efici%C3%AAncia%20econ%C3%B4mica>. Acesso em: 15 fev. 2022.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia e segurança da posse*: diretrizes, instrumentos e processo de gestão. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 18-39.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil*. Revista e atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. 4.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI.* Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PLATAFORMA SILB: sesmarias do império luso-brasileiro. UFRN: Natal, [20--]. Disponível em: <http://www.silb.cchla.ufrn.br/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

PRESTES, Vanêsca Buzelato A Concessão Especial para Fins de Moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade: uma exegese da MP nº 2.220 de 04 de setembro de 2001. *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, 2003.

PROVISÃO da Mesa do Desembargo do Paço de 22/10/1823. *Biblioteca Digital Medicina Animae*. São Paulo, 11 mar. 2011 Disponível em: <www.arisp.wordpress.com/tag/sesmarias>. Acesso em: 6 jan. 2021.

PUGLIATTI, Salvatore. *La Proprietá Nel Nuovo Diritto*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1964.

Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, tomo 24 (1º trimestre), 1861, p. 74-79 *apud* RIBEIRO, Darcy; MOREIRA NETO, Carlos de Araújo (Org.). *A fundação do Brasil*: testemunhos, 1500-1700. Petrópolis: Vozes,1992. p. 136-138.

Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brazileiro, t. LXI, parte I, Rio de Janeiro, 1898, p. 38 apud LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. *O relatório de 2009 do Banco Mundial sobre o desenvolvimento mundial – Reshaping Economic Geography*: as implicações de suas proposições para as cidades. In: ACADEMIA, [S.l., 201-?]. Disponível em: <https://www.academia.edu/5880500/O_RELAT%C3%93RIO_DE_2009_DO_BANCO_MUNDIAL_SOBRE_O_DESENVOLVIMENTO_MUNDIAL_RESHAPING_ECONOMIC_GEOGRAPHY_AS_IMPLICA%C3%87%C3%95ES_DE_SUAS_PROPOSI%C3%87%C3%95ES_PARA_AS_CIDADES >. Acesso em: 20 fev. 2022.

RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis urbanos no país não teme escritura. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 28 jul. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/07/28/interna_politica,1072944/metade-dos-imoveis-urbanos-no-pais-nao-tem-escritura.shtml>. Acesso em: 29. jul. 2019.

RICALDE. Maria do Carmo. *Regularização fundiária rural e urbana*: impactos da Lei 13.465/2017. 1. ed. Campo Grande: Contemplar, 2018.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação.* Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Abril Cultura, 1982.

RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011*. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2011. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument>. Acesso em: 15 fev. 2022.

RIZZARDO, Arnaldo. *Condomínio edilício e incorporação imobiliária.* 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ROCHA, Coelho da. *Ensaio sobre a história do Governo e Legislação de Portugal*. Coimbra, 1896, § 180. p. 136 *apud* LIMA, Ruy Cirne. *A pequena história territorial brasileira*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Portugal: Sulina, 1954.

RODRIGUES, Daniela Rosário. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Org.). *Regularização fundiária*: de acordo com a Lei 12.651/2012 – Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12.727/2012. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 25-48.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALEILLES, Raymond. *Étude sur les éléments constitutifs de la possession*. Dijon: Imprimerie Darantie, 1894. p. 183 apud MOTA, Mauricio; TORRES, Marcos Alcino. *Transformação do direito de propriedade privada*: a função social da posse no Código Civil. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.* Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SECONCI-SP. *Conheça o SECONCI-SP*. São Paulo, [20--?]. Disponível em: <https://www.seconci-sp.org.br/historico#missao>. Acesso em: 29 jan. 2022.

SILVA, Helena M. Menna Barreto. *Terra e moradia*: que papel para o município? 1998. 250 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.São Paulo: Fauusp, 1998.

SILVA. José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SMITH, Roberto. Propriedade da terra e transição: estudo da transformação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, coedição MCT/CNPq, 1990 apud. VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna*: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TEPEDINO, Gustavo. *Comentários ao Código Civil*: direito das coisas. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 14.

_____; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. *Código civil interpretado conforme a constituição da república*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. v. III.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. O papel do Judiciário na efetivação da função social da propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *Questões agrárias*: julgados e pareceres. São Paulo: Método, 2002. p. 91-132.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse*: um confronto em torno da função social. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VANNUCCI, Rodolpho. A inaplicabilidade da Súmula 487 do Supremo Tribunal Federal às ações possessórias. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 1931, 14 out. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11864>. Acesso em: 20 fev. 2022.

VARELA, Laura Beck. A tutela da posse entre abstração e autonomia. In: MARTINS-COSTA, Judith (Org.). *A reconstrução do Direito Privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 789-842, 2002.

_____. *Das sesmarias à propriedade moderna*: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VENTURA, Zuenir. *Cidade partida*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 2012.

WALD, Arnold. *Obrigações e contratos*. 14. edição. São Paulo: RT, 2000.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? – Índice Gini. *Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, DF, ano 1, ed. 4, nov. 2004. Disponível em: <**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28>. Acesso em: 6 jun. 2021.