



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Luciano Martins da Silveira

**O papel da titulação no registro de imóveis de assentamentos informais na
efetivação do direito de moradia: estudo da regularização fundiária
promovida no município de Volta Redonda à luz do capital morto
imobiliário**

Rio de Janeiro

2022

Luciano Martins da Silveira

**O papel da titulação no registro de imóveis de assentamentos informais na
efetivação do direito de moradia: estudo da regularização fundiária
promovida no município de Volta Redonda à luz do capital morto
imobiliário**

Dissertação apresentada, como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre, ao Programa
de Pós-graduação em Direito da Universidade do
Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração:
Direito da Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres

Co-orientador: Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

Rio de Janeiro

2022

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

S587 Silveira, Luciano Martins da.

O papel da titulação no registro de imóveis de assentamentos informais na efetivação do direito de moradia: estudo da regularização fundiária promovida no município de Volta Redonda à luz do capital morto imobiliário / Luciano Martins da Silveira. - 2022.

131 f.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres.

Coorientador: Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Propriedade privada - Teses. 2. Registro de imóveis - Teses. 3. Direito à moradia - Teses. I. Torres, Marcos Alcino de Azevedo. II. Moura, Emerson Affonso da Costa. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. IV. Título.

CDU 349.444

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

Luciano Martins da Silveira

**O papel da titulação no registro de imóveis de assentamentos informais na
efetivação do direito de moradia: estudo da regularização fundiária
promovida no município de Volta Redonda à luz do capital morto
imobiliário**

Dissertação apresentada, como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre, ao Programa
de Pós-graduação em Direito da Universidade do
Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração:
Direito da Cidade.

Aprovada em 1º. e abril de 2022.

Banca Examinadora:

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

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura
Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira Mota
Faculdade de Direito – UERJ

Profa. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin
Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul

Rio de Janeiro

2022

DEDICATÓRIA

Às Mulheres da minha vida

Maria de Lourdes, avó (*in memoriam*)

Lucia (mãe)

Sandra (irmã)

Gabrielle (esposa)

Larissa (primeira filha)

Luciana (filha nascida nesse ano)

Lívia (afilhada)

AGRADECIMENTOS

A Deus Pai, Nosso Senhor Jesus Cristo †, na Unidade do Espírito Santo.

A Nossa Senhora de Lourdes, a São Bento e a São Miguel Arcanjo, pela graça e intercessão.

À UERJ, orgulho do nosso Rio, agradeço o privilégio de concluir mais um Curso na Universidade.

À Professora Dra. Vânia Aieta, pela imensa sabedoria e pelo enorme coração, pela motivação e pelas maravilhosas aulas, um agradecimento com carinho.

Ao Professor Dr. Marcos Alcino, meu orientador, agradeço a oportunidade e a confiança.

Ao Professor Dr. Emerson Moura, grande mestre do entusiasmo sereno, meu coorientador, incansável na orientação, imbatível na dedicação, um agradecimento especial por nortear o caminho.

À Professora Dra. Betânia Alfonsin, por quem tenho grande admiração por sua vasta obra jurídica, agradeço a delicadeza em aceitar o encargo, e agradeço a grande honra em tê-la na minha banca.

À Professora Dra. Arícia F. Correia, fonte de conhecimento que tanto ajudou a embasar esse trabalho, pela gentileza em partilhar seus tão amplos conhecimentos e *expertise* jurídica.

Ao Professor Dr. Luís Roberto Barroso, pelas magistrais aulas de Constitucional, pela elegante simplicidade, e pela sempre natural cordialidade e gentileza.

Aos Professores do PPGD, que tanto contribuíram para minha formação, em especial à Profa. Dra. Betânia Assy, de Teoria da Justiça, pelos excepcionais seminários e aulas.

Aos Colegas da Revista de Direito da Cidade, liderada pelo incansável Prof. Maurício Mota, agradeço a oportunidade e o apoio para continuar a mantermos a Revista no mais alto patamar da Capes.

Aos funcionários da Secretaria, pela eficiência, pela presteza, pela gentileza e pela paciência.

Às Colegas de Turma, em especial a Paula, Amanda, Simone, Gisele e Andreia.

Aos Colegas do PPGD-UERJ, de outras áreas de concentração do Mestrado e do Doutorado, com quem pude compartilhar as inesquecíveis aulas e seminários.

Ao Prof. Dr. Fernando Cerqueira Chagas, processualista e *expert* em registros públicos, doutorando do PPGD-UERJ, pelo grande apoio e orientação desde o Juízo Privativo de Registros Públicos da Comarca da Capital – um grande abraço!

Ao Prof. Dr. Eduardo Sócrates Castanheira Sarmiento Filho, titular do 1º. Registro de Imóveis de Volta Redonda, RJ, ao Frederico e a Renata, pela presteza, pelo grande auxílio e pela confiança em franquear o acervo para obtenção de informações que embasaram de modo fundamental esse trabalho.

Aos funcionários da Furban de Volta Redonda, RJ, pela presteza e cortesia no fornecimento das informações cadastrais que foram tão úteis para esse trabalho.

Aos meus irmãos Henrique e Onayr, pelo apoio, alegria, e amor incondicional de todas as horas.

Finalmente, aos meus companheiros inseparáveis de quatro patas: Camélia e Sincher, anjos de amor, pela paciência em me esperar e pela alegria sincera ao me encontrar.

“Passeando pelo *mundo* afora na
cidade que não tem mais fim.”

Antônio Cícero/Cláudio Zoli

(Resumindo *urbe et orbi* num só lugar)

RESUMO

SILVEIRA, Luciano Martins. *O papel da titulação oriunda do registro de imóveis na efetivação do direito de moradia: estudo da regularização fundiária promovida no município de Volta Redonda à luz do capital morto imobiliário*. 2021. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

O problema que se apresenta é avaliar se a regularização fundiária urbana baseada principalmente na mera titulação da propriedade é justificável como instrumento de fomento à política econômica e capaz de concretizar o direito à moradia. A questão da habitação, fundamento para as políticas de regularização fundiária urbana, que transcende em muito o binômio *deficit* de habitação/demanda por moradia própria, exhibe características peculiares que balançam entre vislumbrar a habitação como o direito a uma moradia digna ou aceitá-la somente como mercadoria negociável, para o fomento da economia, supondo que o incremento decorrente da circulação financeira, em prol da livre iniciativa e da ordem econômica, sobrepujasse a dignidade da pessoa humana. O estudo de caso teve como objeto avaliar, *in concreto*, os pressupostos da teoria de Hernando de Soto como premissas para a regularização fundiária urbana, considerando a importância da mera titulação dos imóveis como efetivação do direito de propriedade imobiliária, com o fundamento de fomento à economia e à circulação de riquezas. Para pôr à prova a concretude da teoria de Soto, procedeu-se neste estudo, no Capítulo 1, a uma avaliação acerca da regularização e sua correlação com a moradia digna, e em seguida, no Capítulo 2, discorreu-se sobre a prática da regularização fundiária e seus problemas de ordem registral; finalmente, no Capítulo 3 foi levada a campo um levantamento envolvendo cadastros administrativos de regularização fundiária urbana correspondentes de todas as áreas regularizadas (num total de dez) no período de 1993 a 2020, no município de Volta Redonda, Estado do Rio de Janeiro, e a correlação com a efetiva inscrição dos lotes regularizados por meio de aberturas de matrículas próprias, com que consistiu a amostra efetivamente estudada, e a consequente circulação de negócios imobiliários consubstanciada por negócios jurídicos (contratos e operações financeiras) decorrentes da referida regularização fundiária. Assim sendo, se questiona se uma regularização fundiária fulcrada mais na ordem econômica e na livre iniciativa revela-se realmente como um meio de concretização e efetividade de direitos fundamentais de moradia, propriedade funcionalizada, proteção ao meio ambiente e respeito ao ordenamento urbanístico, de modo que, em conjunto, atendam ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana. Direito de moradia. Propriedade imobiliária.

Registro de Imóveis. Capital morto.

ABSTRACT

SILVEIRA, Luciano Martins. *The role of titling arising from the property registry in the realization of the right to housing: study of land regularization promoted in the municipality of Volta Redonda from the point of view of real estate dead capital*. 2022. 131f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Urban Land Regularization (Reurb) is a public policy focused especially on the housing issue, which consists of general rules and applicable procedures, covering legal, urban, environmental and social measures aimed at incorporating informal urban centers into the urban territorial ordering and the title of its occupants. The problem that arises is that the issue of housing, the foundation for urban land regularization policies, goes far beyond the binomial housing deficit/demand for own housing. This issue exhibits peculiar characteristics that balance between seeing housing as the right to decent housing or accepting it only as a negotiable commodity, for the promotion of the economy, assuming that the increase resulting from financial circulation, in favor of free market and order economic, surpass the dignity of the human person. Furthermore, aggression to the environment due to land tenure regularization cannot be faced as a positive externality, despite the importance of the right to housing, since the inter-generational factor must be considered in the result of degradation. object to evaluate, in concrete, the assumptions of Hernando de Soto's theory as premises for urban land regularization, considering the importance of the mere title of real estate as a realization of the right to real estate property, based on the promotion of the economy and the circulation of wealth, balanced with the mandatory attention to the dignity of the human person, including with regard to housing. The neoliberal proposal demonstrates the tendency to prioritize the economy to justify the urban land regularization of mere title, while the State, silent and incapable of carrying out full land regularization, legislates in accordance with the proposal, in order to transform it "on paper" the irregular and the illegal in regular and legal, despite the violation of constitutional principles that, obviously, could never be violated. In order to test the concreteness of Soto's theory, a brief bibliographical review was carried out in this study, and then a research was carried out involving administrative registries of urban land tenure regularization corresponding to all regularized areas (a total of ten) in the period from 1993 to 2020, in the municipality of Volta Redonda, State of Rio de Janeiro, and the correlation with the effective registration of lots regularized through the opening of their own registrations, which consisted of the effectively studied sample, and the consequent circulation of real estate business embodied by legal transactions (contracts and financial transactions) arising from the aforementioned land tenure regularization. In this way, it is questioned whether a land tenure regularization based more on the economic order and on free enterprise really reveals itself as a means of realizing and making effective the fundamental rights of housing, the duty of the property that fulfills its social function, environmental protection and respect for urban planning, so that, together, meet the principle of the dignity of the human person.

Keywords: Urban land regularization. Housing right. Real estate. Property registration.

Dead capital.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Identificação dos núcleos urbanos que foram objeto de regularização fundiária.....	109
Tabela 2 –	Imóveis objeto de negócios jurídicos entre particulares, posteriores ao registro das regularizações fundiárias.....	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
FURBAN	Fundo Comunitário de Volta Redonda
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PRF	Projeto de regularização fundiária
Reurb	Regularização fundiária urbana
Reurb-E	Regularização Fundiária de Interesse Específico
Reurb-S	Regularização Fundiária de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	11
1	A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A MORADIA.....	22
1.1	As insuficiências da Reurb na concretização do direito fundamental à moradia digna.....	22
1.2	A moradia entre o fetiche da propriedade e o capital morto.....	45
2	A TITULAÇÃO NOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS.....	58
2.1	O direito de moradia nos assentamentos informais.....	58
2.2	Procedimentos de regularização fundiária urbana nos assentamentos informais.....	62
3	ESTUDO DE CASO: O REGISTRO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA.....	106
3.1	Os Assentamentos Informais do Município de Volta Redonda e a Política de Regularização Fundiária.....	106
	CONCLUSÃO.....	117
	REFERÊNCIAS.....	126

1- INTRODUÇÃO

Os problemas seculares, no que se referem à habitação ou à moradia, e que se eternizam no Brasil, se correlacionam com uma série histórica de omissão estatal, estabelecendo um ordenamento jurídico excludente, privatista, elitista, configurando o fosso socioeconômico construído negligentemente durante o processo de formação das cidades brasileiras. Instrumentalidade urbanística, inclusão social, preservação do meio ambiente e atendimento à dignidade da pessoa humana flutuam em volta do tema habitacional.

Em conjunto ao crescente *déficit* habitacional, e às vezes tanto por causa disso, acumulou-se uma degradação ambiental, por vezes tolerada ou incentivada, ausente a fiscalização estatal, e ainda: ocupação territorial urbana desordenada; parcelamento irregular do solo urbano; aumento dos níveis de pobreza da população e queda nas taxas de ocupação de postos de trabalho; ausência deliberada de infraestrutura que deveria ser compulsoriamente implementada pelo Poder Público; submissão da Administração às regras impostas pelo *lobby* da especulação imobiliária; atitudes permissivas e negligentes do Estado frente a vazios urbanos destinados a estoque imobiliário privado e desprovidos de função social (ou subfuncionalizados).

De lembrar que existem outras formas de acesso à moradia que não sejam por meio da titularidade da propriedade imobiliária, como concessão de direito real de uso, concessão de direito de moradia, locações de imóveis, aluguéis sociais etc., em que pese a instabilidade decorrente da relação jurídica que caracteriza o substrato contratual.

A inacessibilidade da população de baixa e média renda ao mercado formal da terra, principalmente nos centros urbanos, levou a uma ocupação espontânea do solo, ou à parcela que restou da cidade, como únicas alternativas habitacionais, perpetuando um quadro de ilegalidade urbana em conjunto com a omissão estatal. A cidade, na informalidade e na ilegalidade, foi se reorganizando como pôde.

A regularização fundiária está prevista no inciso XIV do art. 2º do Estatuto da Cidade, sendo caracterizada como um processo de intervenção pública com o objetivo de conferir adequação e legalidade à ocupação das populações que habitam em locais, assentamentos e aglomerados que estejam em desconformidade com a lei.

Assim sendo, a regularização fundiária urbana pode ser implementada segundo os

critérios de envolvimento político do Poder Público com a questão fundiária: se a regularização limita-se ou predominantemente enfoca a escrituração e registro dos imóveis, de forma individual, tem-se a denominada regularização fundiária por mera titulação; por outro lado, se o Poder Público se envolve de modo mais amplo, e consolida a segurança jurídica da escritura e dos atos registrais em conjunto com uma série de medidas urbanísticas que por meio de intervenções legais, ambientais, e socioespaciais, de modo integrado, vinculam a legalização da posse da terra com o fornecimento ou a melhoria dos serviços públicos, com o respeito ao planejamento urbano e às políticas socioeconômicas relacionadas. tem-se a chamada regularização fundiária plena.

A regularização fundiária do tipo plena, sem dúvida é a mais custosa, porém é a única que pode cumprir e efetivar a incorporação do direito social à moradia adequada, constitucionalmente garantido. Esse foi o modelo que tentou se implementar, por algum período, no Brasil.

No sistema e no processo de regularização fundiária, do tipo plena, a Lei Federal n.º 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), reconheceu de forma inequívoca o protagonismo do Município na condução dos processos de regularização urbanística e fundiária e que positivou o conceito de regularização fundiária plena. A Lei estabelecia, também, a distinção entre regularização de interesse social e de interesse específico.

A Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016, entre as modificações de diversas matérias, tratou também do tema da regularização fundiária urbana. A MPV foi convertida na Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, que revogou expressamente todo o Capítulo III da Lei Federal n.º 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), que tratava da regularização fundiária, além de alterar diversas outras leis.

A nova Lei estabeleceu que os poderes públicos devem formular e desenvolver no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

O art. 10 da Lei Federal n.º 13.465/2017 veio a consignar os objetivos da regularização fundiária urbana, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no sentido de que além de identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, devem os entes federativos 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. Em que pese o objetivo claramente explicitar o dever da prestação de serviços públicos e melhorias das condições urbanísticas e ambientais, o que se percebe é uma inconstância legislativa acerca do tema, uma vez que na prática o ordenamento jurídico brasileiro, todavia, desviou-se quanto à noção constitucional de efetivação de direitos sociais, uma vez que a abordagem nos processos de regularização fundiária urbana continua a se concentrar na mera titulação e na tentativa de favorecer uma abordagem financista da terra. Assim sendo, o foco das políticas de regularização fundiária passou a ser a legalização da posse da terra, com a escrituração e o registro do imóvel, preponderantemente de lotes individuais, num modelo idealizado pelo economista peruano Hernando de Soto, como se abordará no próximo capítulo.

Estes programas têm como objetivo comum a promoção de alterações no ordenamento jurídico a fim de facilitar a regularização, removendo obstáculos administrativos restritivos, e criando um sistema institucional centralizado, com maciço investimento em dados, mapeamento, e cadastros administrativos e registrais. A finalidade, longe de ser um investimento social que garanta condições para uma vida digna na cidade, é a titulação individual com a posterior inscrição no serviço de imóveis, com a motivação de que tais imóveis regularizados poderiam servir de garantias para o fomento do mercado imobiliário, gerando riquezas para as nações – riquezas estas que se encontravam latentes, num estado aparente de narcolepsia (denominado, como se verá adiante, “capital morto”, passível de alguma ressurreição).

Numa análise macro, percebe-se que com a revogação do Capítulo III da Lei Federal n.º 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), retoma-se a tendência iniciada a partir do Estatuto da Cidade: os diplomas legais seguintes preferiram, aos poucos, se harmonizar com a agenda econômica neoliberal, justificando a fundamentação do processo legislativo, a compatibilizar-se com a Constituição Federal, ainda que aparentemente nos direitos sociais, (Título II), porém muito mais fulcrada no Título VII – Ordem Econômica e Financeira, especialmente nos princípios gerais da atividade econômica, base do discurso neoliberal.

Do mesmo modo, a regularização fundiária urbana concentrou-se em medidas assecuratórias do direito de propriedade, funcionalizada e individual, com a motivação maior de atendimento ao direito social de moradia, direito inserido por força da Emenda

Constitucional 26/2002. No ponto, a norma constitucional inserida é de natureza programática, dependente das leis regulamentadoras. Nessa toada, olvidou-se de que tipo de moradia e à qual propriedade se garante o direito, vez que a regularização fundiária “de papel” - a regularização fundiária baseada em mera titulação - frequentemente não atende a critérios mínimos concernentes ao direito de moradia sintonizado com a dignidade da pessoa humana: a maioria das áreas regularizadas, em que pese a titulação das propriedades, não atende aos padrões mínimos de salubridade e sanidade social, compatíveis com o princípio da dignidade humana, especialmente na regularização de interesse social - Reurb-S.

É inegável que a questão da moradia, fundamento para as políticas de regularização fundiária urbana, transcende o binômio *déficit* de moradia/demanda por moradia própria, envolvendo características peculiares que balançam entre vislumbrar a terra como o direito a uma moradia digna ou aceitar a terra apenas como uma mercadoria negociável, para o bem da economia, supondo, neste último caso, que o incremento decorrente da circulação dessas mercadorias, em prol da livre iniciativa e da ordem econômica, sobrepujasse a dignidade da pessoa humana.

Em que se deduza, indubitavelmente, que a realidade fática dos núcleos informais consolidados, objetos da Reurb-S (a regularização de interesse social) não alcança a situação jurídica almejada pela titulação, e que barreiras orçamentárias sirvam de limitação à plenitude da regularização, não se pode admitir, já próximo do fim do primeiro quarto do século XXI, que a titulação registral seja majoritariamente constituída por propriedades que configurem moradias indignas.

Ou seja, além do enorme *déficit* habitacional quantitativo, o Brasil ainda convive com um vergonhoso *déficit* habitacional qualitativo, que consiste em domicílios inadequados, em construções frágeis, com cobertura inadequada ou precária, e até mesmo com inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva; domicílios em áreas extremamente adensadas, com ausência de vias de acesso às viaturas de emergência (saúde, segurança, incêndio, reparos elétricos ou em rede de abastecimento de água, serviços funerários, etc.), configurando-se uma carência de serviços de infraestrutura básicos, além da dificuldade ou inexistência do acesso à educação, saúde, cultura e lazer; regularização em áreas geologicamente perigosas; inobservância da legislação ambiental, inclusive com tolerância ou estímulo às agressões ao meio ambiente.

Enfim, uma completa inadequação fundiária urbana, com uma deficiência nos padrões mínimos de qualidade que garantam uma moradia digna, porém com o duvidoso mote de garantia ao princípio da propriedade, pela titulação – inscrição registral.

Mais: um dos argumentos que ganhou força na proposta neoliberal foi a de que a imensa porção de imóveis não regularizados como propriedades imobiliárias nas respectivas serventias extrajudiciais de suas circunscrições imobiliárias integraria uma grande quantidade de capital que deixaria de circular, obstando a riqueza de uma nação. Ou seja, se não existe título de propriedade imobiliária inscrito, com a atribuição dos plenos poderes de propriedade (absoluto, exclusivo, aderente, perpétuo e limitado), não existe título imobiliário apto a circular no mercado imobiliário, como, por exemplo, direito real de garantia a mútuos operados pelo sistema financeiro.

Nessa linha, existiria uma gigantesca quantidade de ativos informais, de imenso valor econômico, obstado pela mera burocracia estatal, que impedia ou dificultava o reconhecimento da propriedade imobiliária, e desse modo, travava o desenvolvimento econômico dos países.

O estopim dessa ideia de que os direitos de propriedade imobiliária de forma organizada e fundada na titulação seriam a forma mais significativa de incluir esses ativos informais no sistema financeiro foi a agenda neoliberal de Hernando de Soto.

Hernando de Soto, na sua obra “O Mistério do Capital”, largamente divulgada, afirmou que existe um processo ocidental oculto, que se desvia do sistema formal de propriedade instituído pelo Estado. O autor exulta ao afirmar que “é a propriedade formal que proporciona o processo, as formas e as regras que fixam os ativos em uma condição que permite convertê-los em capital ativo”.

Ainda: ele condena a troca de ativos imobiliários no mercado sem que se submeta a um controle formal, com o primordial objetivo de se excluir outros requerentes à mesma propriedade. Claro que o autor não considerou a função social da propriedade, princípio pelo qual um proprietário que titularize uma propriedade que não cumpre sua função social pode, e deve, ser excluído de sua titularidade por outro requerente.

O discurso de SOTO propunha uma solução de uma simplicidade ímpar: os Estados devem remover todos e quaisquer entraves legais e institucionais que se configurassem barreiras contra a circulação dos ativos econômicos caracterizados pelas moradias informais.

Logo, deveriam os Estados tratar de regularizar tais propriedades imobiliárias a fórceps, importando primordialmente a titulação, com a inscrição imobiliária de tais domicílios como direitos de propriedade imobiliária, a fim de alavancar o capital, que, uma vez formalizado, aumentaria substancialmente a participação dos direitos reais de garantia, como a hipoteca, e a alienação fiduciária.

A teoria parecia atraente.

De frisar que no Brasil a transferência da propriedade, ou, ainda, sua aquisição originária, depende do registro do título aquisitivo no competente cartório de registro de imóveis, nos termos dos art. 1.225 e do art. 1.247, ambos do Código Civil. A aquisição formal da propriedade imobiliária é protegida pelo domínio, o vínculo material que caracteriza o direito de propriedade, constitucionalmente protegido. Entretanto, a formalização do processo para a aquisição da propriedade imobiliária por vezes enfrenta obstáculos que podem vir a retardar ou a impedir a efetivação do direito material de índole fundamental e de envergadura constitucional: a propriedade funcionalizada.

O caráter essencialmente formalista do direito de propriedade imobiliária – observadas as exceções legais (como, no caso de aquisição originária, pelas acessões e pela usucapião; e no caso de aquisição derivada, pela sucessão, a qual ocorre na *saisine*), pelo qual a mutação jurídico-real, ou seja, a transferência da propriedade só se perfaz com a necessária inscrição no cartório de registro de imóveis, torna imperiosa a necessidade da existência de procedimentos administrativos e jurisdicionais hábeis a realizar a proteção da norma de direito material. Vale dizer que a efetividade do direito material depende, ao menos quando não atendida voluntariamente a obrigação contida no direito, da existência de procedimentos jurisdicionais que se configurem, de alguma forma, aptos a concretizarem um grau de proteção plausível à norma de direito material.

A regularização fundiária urbana de mera titulação, portanto, mira prioritariamente na inscrição imobiliária no registro de imóveis, como meio de garantir a segurança da posse, pois que a inscrição imobiliária na competente serventia de registro de imóveis presume e garante autenticidade, segurança, eficácia e publicidade *erga omnes* quanto à titularidade do imóvel inscrito na sua matrícula correspondente.

A necessidade de crescimento e desenvolvimento econômico, com o aumento significativo da parcela financista, incluindo as operações financeiras lastreadas em títulos

imobiliários, por acessoriedade ou não, é premissa que não deve ser ignorada em uma sociedade democrática capitalista, alicerçada no Estado democrático de direito.

Entretanto, ainda que a ordem econômica e a livre iniciativa sejam salutares e imprescindíveis ao fomento da economia, cabe ressaltar a necessidade de compatibilização obrigatória do ativo financeiro com um direito social constitucional, uma vez que os produtos financeiros são peculiares, porquanto têm como lastro não simples garantias reais ou obrigacionais – ao contrário, o lastro são, predominantemente, imóveis destinados a moradias, regularizadas a partir de uma contrapartida estatal, cujo interesse público não pode ser olvidado.

Deste modo, longe de se apresentarem como mercadorias comuns, tais ativos, por serem constituídos majoritariamente por moradias de famílias, devem merecer o tratamento constitucional compatível com a dignidade da pessoa humana como um modo de cumprimento efetivo da função social da propriedade.

Também devem respeitar o ordenamento urbanístico, construindo-se uma cidade harmônica e integrada, condizente com uma maneira aprazível de vivenciar a vida urbana. E, ainda, devem obedecer à legislação ambiental, preservando o meio ambiente com a máxima amplitude dentro do conceito de intergeracionalidade e demais princípios constitucionais, em que pese se perceber uma crescente pressão da economia sobre o direito ambiental para que a simples regularização fundiária de mera titulação seja considerada externalidade positiva da degradação ambiental decorrente da utilização inadequada e predatória do espaço urbano.

Para que se atinja tal desiderato, antes de se refletir sobre se existe um viés anticapitalista como argumento central na defesa da regularização fundiária plena, cabe justamente considerar se o que se está a efetivar é o que, na prática, atenta contra o sistema capitalista, uma vez que, concernente às políticas de regularização fundiária urbana, o populismo instaurado no país independe de posição política: apenas serve de fundamento para deixar as coisas exatamente como estão, porém com a promessa de circulação de riquezas, mas que na realidade encobre um Estado omissivo com suas funções típicas (como a construção de infraestrutura, inclusive saneamento básico e viabilização de modais de mobilidade urbana, dentre outras), um desprezo pela prestação de serviços públicos absolutamente imprescindíveis, a negligência com o meio ambiente, o não atendimento às políticas de ordenamento urbano, e a tolerância com a agonia de uma parcela da população que convive

diuturnamente em moradias vulneráveis e precárias, carente de dignidade. Além da deficiência quantitativa de moradias, convive-se com uma vergonhosa deficiência qualitativa.

Para tornar mais difícil a regularização fundiária urbana, existe ainda uma dificuldade de imensa grandeza: o pacto federativo forçou a municipalização de grandes questões que ultrapassam em muito a capacidade e a territorialidade municipais; houve um desdém legislativo no concernente à questão metropolitana na organização política; esqueceu-se a observância do princípio da dignidade da pessoa humana na ordem urbanística e territorial municipal; e o legislador emaranhou e desarticulou a ordem ambiental, culminando com uma legislação federal cada vez mais permissiva e menos protetiva, complementada sobretudo pelos estados e executada pelos municípios.

Ademais, outras questões de importância, que impactam o meio ambiente e ordenamento urbanístico (como por exemplo, mineração, reservatórios de hidrelétricas, distribuidoras de energia elétrica quanto ao posteamento e cabeamento, para citar apenas algumas), são realizadas por meio de legislação federal (com normas gerais que frequentemente chegam a minúcias), concessão federal ou estadual, licenciamento ambiental variável, índices ambientais estabelecidos por resoluções do CONAMA sem levar em conta as peculiaridades climáticas, geográficas, urbanísticas e populacionais dos municípios; e fiscalização deficiente ou múltipla; além da falta de previsão de arrecadação de tributos, ou de isenção heterônoma pela legislação federal. Somada ao exposto, a incapacidade de articulação na gestão do pacto federativo leva, inevitavelmente, à judicialização: nesse passo, a sobrecarga de demandas e a utilização obrigatória do devido processo legal, além do eventual esgotamento de todas as instâncias, leva a um dispêndio de tempo e energia administrativa, agravando de modo longitudinal e progressivo essas questões, cuja inação típica do Estado se mantém até a decisão final dos tribunais superiores.

Finalmente, cabe a reflexão de que, no mundo real, o que existe, em sua maioria, e que são objeto da regularização fundiária urbana de interesse social, Reurb-S, é o seguinte: a mera titulação de imóveis inadequados e precários, não condizentes com a dignidade humana; tais imóveis predominantemente estão em áreas consolidadas com enorme adensamento, ou em aglomerações subnormais, sem a presença do Estado em suas atividades típicas, sem sequer vias de escoamento de veículos prestadores de serviços públicos, sem segurança pública, carente de mobilidade urbana, caracterizada por falta de saneamento básico, sem fomento nem

políticas de trabalho e emprego, cujo ambiente geralmente é degradado e insalubre, ausentes ou mitigadas maleficamente as medidas de proteção ao meio ambiente, vazias de consciência ambiental; e que em vista disso, sustenta-se inviável a instituição e cobrança de tributos reais para contribuintes sem nenhuma capacidade econômica, constituídos por uma população desassistida e sem renda; as áreas não se integram ou forçam uma aparente integração com a cidade, acentuando o fosso do conceito de cidade partida.

Então, em nosso entendimento, pode se resumir os principais problemas enfrentados pelas cidades em matéria de regularização fundiária urbana: o primeiro e maior dele, pois que de índole constitucional, é a carência de efetivação de direitos fundamentais, especialmente o direito de moradia digna e do direito ao meio ambiente equilibrado, por meio de políticas públicas eficientes. O segundo problema é a perda do foco no indivíduo como morador de uma cidade ordenada urbanisticamente, para se focar em uma abordagem financista, mirando e justificando a regularização por mera titulação com a meta de transformar os imóveis claramente destinados à moradia como mercadoria, ou seja, um potencial ativo financeiro. O terceiro problema é a excessiva variação legislativa concernente ao tema, gerando insegurança em matérias registrais, ambientais, urbanísticas e sociais.

Pretende, pois, este trabalho analisar se dentro do segundo problema, qual seja, a ênfase no aspecto financeiro da regularização fundiária, com vistas a um possível aumento na circulação de operações financeiras. Ou seja, analisamos o caso de regularização fundiária urbana realizada em um município para se saber se a mera titulação, poderia atrair aumentar o número de contratos de compra e venda em decorrência da titulação, e se a regularização atraiu instituições bancárias e financeiras para que aceitassem esses imóveis regularizados – ou apenas titulados - como garantia às operações financeiras.

Levamos então a campo um estudo comparando as áreas regularizadas de interesse social, com a efetiva inscrição dos lotes regularizados por meio de aberturas de matrículas próprias no fôlio real, e a conseqüente circulação de negócios imobiliários consubstanciadas por contratos e operações financeiras decorrentes da referida regularização fundiária urbana. O recorte geográfico para essa pesquisa levou em conta o município de Volta Redonda, município brasileiro do estado do Rio de Janeiro, Região Sudeste do país. Com uma população estimada para 2020 em 273.988 habitantes, distribuídos em uma área de 182,105 km², Volta Redonda é, em número de habitantes, a maior cidade do Sul Fluminense e a

terceira maior do interior do Estado do Rio de Janeiro. Possui o quarto mais alto IDH entre os municípios fluminenses, de 0.771 (em 2010), com PIB (IBGE/2015) de R\$ 10.322.954,65 mil ,e PIB per capita (IBGE/2015) de R\$ 39.255,26.

O Município instituiu o FURBAN – Fundo Comunitário de Volta Redonda, em 1993, com a finalidade institucional de “melhorar a qualidade de vida das comunidades, com projetos de infraestrutura em bairros, áreas de posse e comunidades onde há carências. O Fundo exerce um papel fundamental de planejar a estrutura necessária de urbanização de novas áreas da cidade e de melhorias estruturantes, oferecendo mais bem-estar à população”. O Furban tem exercido, na prática, a implementação na regularização de núcleos de posse e de apoio aos cidadãos na regularização de áreas de posse, procedendo à Reurb-S.

A metodologia envolveu o levantamento de informações constantes no cadastro administrativo municipal, referentes a todas as áreas regularizadas no Município desde o ano de 1993 até 2020; destas áreas foram identificados 10 (dez) núcleos urbanos consolidados. Destes 10 núcleos urbanos consolidados que foram regularizados na forma da Reurb-S (núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda), todos pertencem à circunscrição do 1º. Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Volta Redonda, e nenhum à circunscrição do 2º. Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Volta Redonda, razão por que foi essa a amostra considerada.

Adentrou-se, deste modo, ao acervo do 1º. Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Volta Redonda, no qual foram encontradas as matrículas correspondentes aos núcleos regularizados. Em seguida, foram pesquisados a quantidade de lotes que tiveram matrícula individualizada, por inscrição requerida pelo interessado. Finalmente, cada matrícula foi identificada e verificada quanto aos atos de registro, averbação e anotação, para se investigar se, após a regularização fundiária e a posterior individualização da matrícula por beneficiário, houve, formalmente, alguma operação contratual de compra e venda, hipoteca, alienação fiduciária, cédula de crédito bancário, ou qualquer outra inscrição que demonstrasse a ocorrência de operações financeiras, corroborando uma circulação de riquezas lastreadas na propriedade imobiliária, de modo a inserir o “capital morto” na economia, conforme o ideário de SOTO.

Os resultados e a discussão serão demonstrados ao longo desse estudo, deixando claro que se procedeu, na amostra, a uma análise puramente registral das propriedades

regularizadas, não se aprofundando quanto à qualidade das habitações nem quanto ao tipo específico de cada área regularizada quanto ao fato de a regularização fundiária urbana ter sido plena ou não.

De qualquer modo, já podemos adiantar que, a partir dos resultados verificados, algumas questões foram suscitadas. Como as populações titulares desses imóveis, regularizados na forma da Reurb-S, poderiam ser inseridas na cultura financeira, a ponto de aceitarem as regras do jogo formal? Acostumadas à falta de investimento social e à ausência do Estado, de que maneira as instituições financeiras e as populações as condições necessárias e a segurança jurídica e factual típicas e assecuratórias para a resolução, pelos meios legais, de eventuais litígios decorrentes dos negócios jurídicos entabulados a partir da Reurb-S? De qualquer modo, de que modo a regularização fundiária urbana baseada na mera titulação poderá ser um instrumento viável de fomento econômico e financeiro, com incremento de operações financeiras imobiliárias, notadamente a hipoteca e a alienação fiduciária? Quais as políticas públicas de moradia e quais as formas de execução da regularização fundiária urbana baseada na titulação poderiam atender de verdade ao princípio da dignidade humana quanto à necessidade de moradia digna?

Algumas perguntas não puderam ser respondidas, mas convidam à reflexão. É o que se tentará abordar nesse estudo.

CAPÍTULO 1: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A MORADIA

1.1- As insuficiências da Reurb na concretização do direito fundamental à moradia digna

Regularização Fundiária Urbana (Reurb) é a política pública focada na moradia¹, que consiste em normas gerais e procedimentos aplicáveis e que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano² e à titulação³ de seus ocupantes⁴.

Já em nossas palavras, definimos a regularização fundiária urbana como um complexo estrutural constituído fundamentalmente por políticas públicas e gestões administrativa

-
- 1 Para compreender a problemática histórica tocante à questão das terras, recomenda-se a leitura da obra extremamente detalhista de Marcos Alcino De Azevedo Torres. O autor traça toda a epopeia portuguesa na ânsia extrativista e o sistema jurídico que sustentou a exploração do Brasil, dividindo o país entre sesmeiros (titulares das sesmarias) e os posseiros (simples ocupantes). Detalha ainda o autor o que se tem como notícia do primeiro reconhecimento da função social da posse: a decisão de José Bonifácio de Andrada e Silva, sob a rubrica do Príncipe Regente D. Pedro I, em 17/07/1822, que reconheceu ao posseiro Manoel José dos Reis o direito de ser conservado na posse das terras nas quais vivia e cultivava por mais de 20 anos. TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social*. Rio e Janeiro: Lumen Juris, Título I – O domínio das terras brasileiras, 2007, p. 3-111.
 - 2 De frisar que a atual Lei da Reurb – Lei 13.465/2017 – permite a aplicação da lei da regularização fundiária urbana excepcionalmente aos imóveis rurais, conforme art. 12:
Art. 12
(...)
§ 6º Aplicam-se as disposições desta Lei aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.
 - 3 Os principais títulos pelos quais a regularização fundiária urbana se concretiza são a legitimação de posse (ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse), e a legitimação fundiária (mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb), esta última sendo aplicável somente para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma da Lei, até 22 de dezembro de 2016.
 - 4 No entender de TARTUCE, “há o conceito na norma de ocupante, aquele que mantém o poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais (art. 11, inc. VIII, da Lei 13.465/2017). Penso que esse pode ser tanto o possuidor (art. 1.198 do Código Civil) como também o detentor (art. 1.198 do Código Civil), definido o último como aquele que tem a coisa em nome de outrem, com quem mantém relação de dependência. Nota-se que o dispositivo utiliza termo que dá certa legitimidade para aquele que tem o poder de fato sobre o bem, sendo comum usar a expressão ocupante com essa finalidade, ao contrário da locução invasor. Em muitos casos de conflitos que dizem respeito à propriedade, as expressões em destaque são utilizadas em sentidos antagônicos, de análise positiva e negativa da situação em que se encontra o imóvel. O ocupante tem certa legitimidade, o invasor não. O legislador, assim, parece ter feito um julgamento prévio”. In TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. *Pensar*, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018.

pública e privada, caracterizada por uma relação anormal dos chamados assentamentos ou núcleos habitacionais, que se encontram ocupados individualmente ou coletivamente, localizados em área urbana ou em área de expansão urbana, públicas ou privadas⁵ em desarmonia com o ordenamento urbanístico e sem correspondência registral, geralmente exibindo contatos e divisas imprecisas ou difusas, e estando associado ou não a degradação ambiental, níveis de subdesenvolvimento econômico, precariedade ou inexistência de serviços públicos, e desvio no atendimento e concretização ao princípio da dignidade da pessoa humana.

A situação atual é resultado de uma questão quase insolúvel, que nasceu com a formação do Estado brasileiro e se mantém no clímax, a despeito das políticas públicas longitudinais.

Explorado e desprezado por séculos, o histórico fundiário brasileiro sempre foi excludente: a colonização portuguesa, de cunho extrativista, sempre tratou a terra como mercadoria. E assim foi, destacando-se nesse esforço histórico a Lei de Terras, Lei n. 601, de 1850, editada no mesmo ano em que se extinguiu o tráfico negreiro com a Lei Eusébio de Queiroz (Lei n. 581, de 1850), que transformava a terra numa mercadoria que só os já proprietários ou ex-sesmeiros, cujas sesmarias fossem pela lei convalidadas poderiam adquirir. Deste modo jamais os futuros escravos libertos (a extinção da escravatura só viria quase quatro décadas depois) poderiam adquirir a terra⁶; uma vez libertados, os escravos tentaram viver nas cidades. Também posseiros que não tiveram ou perderam o acesso à terra migraram para as cidades, culminando no estopim de um processo urbanístico desordenado e pressionado por alta tensão social. No ponto, a ausências de políticas públicas específicas para a moradia acumularam o *déficit* habitacional com um enorme crescimento populacional.

A partir da década de 1930 algumas importantes reformas foram introduzidas no cenário político e econômico brasileiro, mas não houve nenhum tratamento institucionalizado da questão urbana, o que foi considerado uma não política. Ainda assim, cabe mencionar a

5 “Não há definição específica de propriedade privada imobiliária, estando a matéria tratada em diversos dispositivos do Código Civil”. Identifica-se a propriedade privada por um critério excludente, porquanto a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional indicam concisamente quais são os bens públicos. In SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. *Direito Registral Imobiliário – Teoria Geral*. Curitiba: Juruá Editora, 2018, p. 315.

6 CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal (...). *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n. 31, 2017, p. 177-218.

legislação que dificultava a retomada de imóveis para aluguel, justificada como medida para enfrentar o aumento dos valores locatícios, em um contexto de crescente disputa pela terra urbana. Como resultado, houve diminuição da construção imobiliária voltada ao investimento, e isso repercutiu na falta de moradia, o que levou a soluções informais de autoconstrução, ocupando, em muitos casos, áreas públicas consideradas não edificáveis pela legislação vigente. O resultado dessa “não política”, ou omissão do Poder Público diante dos desafios da urbanização crescente, foi a produção da “cidade ilegal”, aquela que não era reconhecida como parte das cidades, ainda que fosse uma realidade fática⁷.

A dualidade formal/informal, “parida nas relações jurídicas do Brasil Colônia, é o signo fundante de nosso Direito e perpassará toda a história urbana brasileira⁸”.

Nas palavras de ALFONSIN (2007):

“Essa determinação legal relativa à propriedade da terra, posteriormente reforçada pelo caráter absoluto assumido pelo direito de propriedade no Código Civil de 1916, se combinou a uma legislação urbanística cada vez mais sofisticada e que reforçou a partição do território das cidades entre zonas “dentro da lei” e zonas “fora da lei”, ou legal/ilegal, formal/informal, regular/irregular. O fato é que essa perversa combinação do Direito Civil com o Direito Urbanístico condena uma boa parte da população das cidades a uma condição de subcidadania, pois sua relação com a terra não é titulada e a ocupação está sempre desconforme com os preceitos urbanísticos. Derivou daí uma profunda desigualdade na distribuição dos investimentos públicos, que, historicamente, no Brasil, sempre ocorrem nas regiões já bem infraestruturadas da cidade. Assim, a irregularidade jurídico-urbanística da ocupação serve como uma espécie de “escudo”, para justificar o abandono dos territórios “fora-da-lei” pelo Poder Público e a lei serve como instrumento de acumulação de riqueza e concentração da renda nas cidades, e, portanto, como fonte inequívoca de legitimação de uma ordem excludente e injusta⁹.”

Destarte, um fator fundamental na criação e reprodução desse processo foi a ordem legal proibitiva e obsoleta que manteve o paradigma anacrônico do Código Civil de 1916, reforçando assim a tradição histórica dos direitos de propriedade privada sem o foco no direito de moradia. Como resultado, o âmbito da intervenção estatal através do ordenamento do território urbano era muito limitado, principalmente no nível municipal, uma vez que até a

7 SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2017, p.23.

8 ALFONSIN, Betânia de Moraes. *O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil*. In Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes / Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p.68-98.

9 ALFONSIN, 2007, Op. cit., p. 71-72.

Constituição Federal de 1988 os municípios sequer eram entes federativos¹⁰, o que foi alterado com o art. 1º. da CF/1988, e cuja autonomia municipal foi assegurada pelos art. 18 e 29 da Constituição Federal, o qual configura a distribuição de competências entre as três esferas de governo.

Nada disso, entretanto, conseguiu trazer o ordenamento jurídico, em sua integralidade e completude, para os espaços urbanos. Ao contrário, à margem da Lei, a cidade cresceu assim em sua grande parte. Como resultado, a real dimensão da cidade ilegal é desconhecida pelo Poderes Públicos, pelos registros de imóveis, pela sociedade civil, e pelos institutos de pesquisa sobre a matéria. Ademais, há vários níveis de ilegalidade, pois a realidade se impõe ao maniqueísmo.

Há que se mencionar que o planejamento urbanístico das cidades, bem como as normas federais, previa de maneira mínima os procedimentos de regularização imobiliária, a fim de que a organização dos imóveis nos municípios¹¹ respeitasse os interesses do desenvolvimento e da expansão urbanos e, do mesmo modo, também respeitasse os interesses e direitos dos proprietários, garantida a proteção à função social da propriedade.

Entre as possibilidades de ordenamento e expansão das cidades, há a previsão da criação de loteamentos, de acordo com os requisitos previstos na Lei federal 6.766/1979, diploma que cuida das hipóteses do parcelamento do solo. A Lei, recepcionada pela atual Constituição Federal, retrata o momento histórico do país, que passava por uma urbanização em larga escala, e tinha como objetivo garantir proteção à enorme quantidade de pessoas que migrava do campo para as cidades à procura de condições para se estabelecer, o que, por consequência, aumentava a procura por lotes formalmente regulares¹².

Mesmo que dispositivos anteriores tenham tratado da matéria, foi a Constituição Federal de 1988 (e, como já visto, com a elevação dos municípios aos *status* de ente federado),

10 Conforme os estudos de Edésio Fernandes, descritos em: Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para la reforma urbana en Brasil. *EURE*, vol 36, n. 109, diciembre 2010, p.143-159.

11 “La autonomía del gobierno municipal también fue reconocida en términos legales, políticos y, en menor medida, también financieros, de tal manera que el federalismo brasileño es considerado uno de los más descentralizados en todo el mundo, y los municipios brasileños son comparados con los cantones suizos en términos de autonomía política. Sin embargo, lamentablemente la Constitución de 1988 no adoptó una postura correcta sobre la cuestión fundamental de la administración metropolitana, y transfirió ese poder a los estados federales”. In FERNANDES, Edésio, Op. cit., 2010.

12 O diploma anterior, Decreto n. 58/1937, tinha o principal objetivo de garantir os adquirentes dos lotes. Foi a partir da Lei 6.766/1979 que, ainda que sob o regime de exceção, primeiro se observou o loteamento como instrumento de urbanização e inserção no contexto da cidade.

com o tratamento dispensado à política urbana, nos artigos 182 e 183 que inaugurou uma nova fase no tema¹³, com a ressalva de que a inclusão do direito à moradia no elenco de direitos fundamentais só viria a ocorrer em 14/02/2002, com a Emenda Constitucional 26/2002 – essa, “uma norma programática veiculadora de direito social novamente incapaz de resolver a questão habitacional, dependente de plena regulamentação”¹⁴.

Porém, a Constituição Federal não reconhece direitos fundamentais sem conteúdo, pois sempre haverá um conteúdo mínimo e essencial a possibilitar a perfeita e imediata fruição dos direitos conferidos¹⁵; caso contrário tratar-se-ia de norma ineficiente, o que não se coaduna com o *status* constitucional da norma.

Entretanto o legislador constituinte já conferira proteção em diversos outros dispositivos (com caráter de direito constitucional implícito), como ao consagrar a usucapião especial urbano e rural (art.183 e art.191), a função social da propriedade¹⁶ (art. 5º, XXIII, art. 170, III, e art. 182, § 2º), o salário-mínimo com capacidade de atender a despesas com habitação (art. 7º, IV) etc.

No ponto, de enfatizar, no que diz respeito à usucapião, a possibilidade da usucapião mesmo em uma área irregular (área na qual não houve regularização fundiária). O reconhecimento da usucapião não impede a implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbanístico. Ao contrário, isso representa, em várias hipóteses, o primeiro

13 “O artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que delega a execução da política de desenvolvimento urbano aos entes municipais, também menciona pela primeira vez na história *que o objetivo de a política urbana é garantir as funções sociais da cidade*. Deve-se notar que o princípio da função social da propriedade já havia sido reconhecido na Constituição Federal de 1934. No entanto, a expressão ‘funções sociais da cidade’ da constituinte de 1988, além de exigir um esforço doutrinário quanto à definição do sentido e alcance deste novo começo, deu um salto importante em escala: *significava substituir uma política urbana executada lote a lote por uma política que assumia o urbanismo como função pública, onde a própria cidade é considerada como um bem comum*. Por fim, também é importante observar que o capítulo da «Política Urbana» da nova Constituição Federal estabelece as bases para o posterior reconhecimento jurídico do direito a uma cidade sustentável” In ALFONSIN, Betânia. La construcción del derecho a la ciudad em Brasil: lecciones aprendidas y desafíos de la coyuntura actual. *Monografias CIDOB*, 73, 2019, p.53-61. (Original sem grifos).

14 MOTA, Maurício Jorge Pereira, MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Capítulo I: A formação das cidades e a questão fundiária no Brasil*. In Teoria da Regularização Fundiária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

15 CUNHA JUNIOR, Dirley. *Capítulo XVI: A efetividade dos direitos fundamentais sociais e a reserva do possível*. In Leituras Complementares de Direito Constitucional. CAMARGO, Marcelo Novelino (organizador). Salvador: JusPodium, 2008, p. 372.

16 O princípio da função social da propriedade, como já dito, já havia sido reconhecido na Constituição federal brasileira de 1934 (o que é diferente da função social da cidade). FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia. *A construção do Direito Urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores*. In: FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia (coordenadores). Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

passo para restabelecer a regularidade da urbanização. Se a utilização do imóvel desrespeita o interesse público, isso continuará a acontecer independentemente do reconhecimento da prescrição aquisitiva. Eventual construção irregular, supressão de nascente ou risco à saúde pública continuarão a existir independentemente de o juiz, na sentença, deferir ou indeferir o pedido de usucapião, sendo certo que tais irregularidades devem ser corrigidas por remédios próprios, a cargo do Poder Público, pelo poder de polícia que lhe é inerente. A declaração da usucapião, vale dizer, é incapaz de causar prejuízo à ordem urbanística, sendo certo, da mesma forma, que o indeferimento do pedido de usucapião não é capaz, por si só, de evitar a utilização indevida da propriedade¹⁷.

Em resumo, o STF, reconheceu a possibilidade de usucapião de glebas inseridas em loteamentos não regularizados. Assim sendo, é pacífico que se admite a ação¹⁸ de usucapião de imóveis inseridos em loteamentos irregulares¹⁹.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) foi a lei marco da Política Urbana brasileira, no qual várias diretrizes de políticas e planejamento urbanos foram apresentadas. A diretriz da regularização fundiária, a diretriz XIV, expressa no Estatuto, prevê a 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. Tal diretriz, que em interpretação sistemática conduz à conclusão de que a regularização fundiária plena seria a única permitida e exequível dentro dos princípios constitucionais veio acabar em rota de colisão com a ênfase

17 STF, RE 422.349/RS

O Pleno do STF, ao julgar o RE 422.349/RS, sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, fixou a tese de que: “Se forem preenchidos os requisitos do art. 183 da CF/88, a pessoa terá direito à usucapião especial urbana e o fato de o imóvel em questão não atender ao mínimo dos módulos urbanos exigidos pela legislação local para a respectiva área (dimensão do lote) não é motivo suficiente para se negar esse direito, que tem índole constitucional. Para que seja deferido o direito à usucapião especial urbana basta o preenchimento dos requisitos exigidos pelo texto constitucional, de modo que não se pode impor obstáculos, de índole infraconstitucional, para impedir que se aperfeiçoe, em favor de parte interessada, o modo originário de aquisição de propriedade”. STF. Plenário. RE 422349/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 29/4/2015 (repercussão geral).

18 A tentativa de usucapião extrajudicial não é condição indispensável para o ajuizamento da ação de usucapião. Mesmo que estejam preenchidos os requisitos para a usucapião extrajudicial, o interessado pode livremente optar pela propositura de ação judicial. O próprio legislador deixou claro, no art. 216-A da Lei de Registros Públicos, que a existência da possibilidade de usucapião extrajudicial não traz prejuízo à busca da usucapião na via jurisdicional: Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião (...). STJ. 3ª Turma. REsp 1.824.133-RJ, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 11/02/2020.

19 STJ. 2ª Seção. REsp 1.818.564-DF, Rel. Min. Moura Ribeiro, julgado em 09/06/2021 (Recurso Repetitivo Tema 1025).

na titulação advinda da Lei 13.465/2017.

Como se verá adiante, a Lei 13465/2017 representou um claro retrocesso no ordenamento jurídico brasileiro na temática referente à Cidade. Com efeito, foi extraordinária a ruptura paradigmática representada pelo Estatuto da Cidade, já que foi a primeira lei de Direito Público a falar sobre o processo de produção da cidade, dentre outras inovações.

O Estatuto da Cidade, no que concerne à diretriz relacionada à ordenação e ao controle do uso do solo, deste modo, há a previsão de muitos objetivos. É preciso evitar, principalmente: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; o parcelamento do solo; a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana; e a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte em subutilização ou não utilização. Outras diretrizes que merecem destaque referem-se a: justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos. Ainda que o município seja o responsável pela política urbana, mediante a elaboração de seu plano diretor, o Estatuto da Cidade deve editar normas gerais, em especial as relativas à cooperação federativa e às diretrizes de desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transporte urbano. Cabe destacar que as três esferas de governo devem elaborar planos de ordenação do território em escalas nacional (União), regional (estados) e local (município). As competências administrativas (materiais) federal e municipal referentes ao ordenamento urbano estão bem delimitadas na Constituição Federal, enquanto no caso dos estados a competência é residual. Ainda assim, os estados ficaram responsáveis pelas normas relativas às regiões metropolitanas e aos aglomerados urbanos, ainda que poucos tenham ido além de legislar sobre as regiões metropolitanas já existentes desde 1973, instituídas pela Lei Complementar nº. 14. O resultado foi a transformação da política urbana em uma arena da política dominada pelo governo federal e pelos governos municipais²⁰. Isso se deu em razão de que a diferenciação entre a competência legislativa e a competência administrativa, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história brasileira, resultou no fato de que o tipo de competência administrativa deixou de ser uma consequência da competência legislativa²¹.

20 SANTOS, Op. cit.

21 BIM, Eduardo Fortunato, FARIAS, Talden. TALDEN. Competência ambiental legislativa e administrativa. *RIL*, Brasília, a. 52, n. 208, out./dez., 2015, p. 203-245. Os autores complementam que “no que diz respeito especificamente à competência administrativa ambiental, a questão deve ser regulamentada por lei

Há estreita e evidente ligação entre o direito a moradia²² e o princípio da dignidade humana (art. 1º, III)²³. Ademais, os institutos de direito civil estão inserindo no tecido normativo constitucional, tendo em mira prioritariamente valores não patrimoniais, em especial, a tutela da dignidade da pessoa humana e a realização de sua personalidade como norma hierarquicamente superior dentro do sistema jurídico²⁴. A moradia, portanto, é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal em seu art. 6º, complementado pela garantia de que a casa é um asilo inviolável do indivíduo, na forma do inciso XI do art. 5º da Constituição Federal²⁵.

Porém, assim como outros direitos sociais, o direito de moradia (previsto no art. 6º) também desfruta de menor detalhamento constitucional, hipótese que, em tese, restaria reduzido o espaço para pretensões individuais de prestações positivas²⁶. Por tal motivo, no caso do direito à moradia voltado especificamente a uma parcela necessitada da população, não se registra um julgado sequer assegurando um direito subjetivo à construção de uma moradia digna por parte do Estado²⁷.

complementar, conforme determina o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, o que de fato ocorreu com a edição da Lei Complementar n. 140/2011. Antes prevalecia, de forma distorcida, a competência comum entre os entes federativos, uma vez que não havia uma aplicação efetiva do princípio da subsidiariedade, o que certamente contribuía para aumentar o número de conflitos. Entretanto, embora a lei citada tenha contribuído para solucionar certos problemas, esse assunto ainda abriga muitos conflitos. A repartição da competência legislativa ambiental, por sua vez, está devidamente disciplinada pela Lei Fundamental, prescindindo, em princípio, de uma regulamentação normativa. No entanto, os conflitos permanecem por diversos motivos. Primeiro, porque são vários os tipos de competência legislativa em matéria ambiental, como a exclusiva (art. 25, §§ 1o e 2o), a privativa (art. 22), a concorrente (art. 24) e a suplementar (art. 24, § 2o). Depois, porque sob muitos enfoques a competência legislativa incide sobre a competência administrativa, reforçando os atritos entre os entes federativos”. Acrescentamos o art. 30, I da Constituição Federal como tipo de competência exclusiva.

22 Sintetizando as explicações de LIMA, Mateus Fernandes Vilela. O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n. 36, p.2-19, 2020.

23 SARMENTO, Daniel e SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

24 TEPEDINO, Gustavo José Mendes, PEÇANHA, Danielle Tavares, DANA, Simone Cohn. Os bens comuns e o controle de desafetação de bens públicos. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 13, nº 1, p.427-445.

25 “E essa elevação da moradia a preceito fundamental acabou sendo consolidada com a criação do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 –, lei que foi resultado de um processo democrático de construção de uma ordem jurídico-urbanística no Brasil que alterou significativamente a política urbana brasileira. O Estatuto da Cidade teve como objetivo convalidar os princípios que já haviam sido introduzidos por esse novo Estado de Direito e que se encontravam disciplinados na Constituição Federal de 1988”. In ALFONSIN, Betânia de Moraes, LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU* : Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, jan./jun. 2021.

26 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8a. Edição. São Paulo: Saraiva, 2019.

27 SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*.

De acordo com MILANO (2017), a judicialização dos conflitos fundiários resulta por não dar a devida importância ao direito fundamental constitucional:

Indicação exemplar desta atuação jurisdicional pode ser encontrada no expressivo número de ações pertinentes a disputas territoriais urbanas que são decididas em sede liminar, cujo deferimento da reintegração de posse ao autor circunscreve-se tão somente a regularidade formal da titularidade do proprietário. No que tange à tutela dos direitos materiais colidentes, percebe-se que disposições fundamentais incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro – como a segurança legal da posse, o direito fundamental à moradia adequada e a função social da propriedade – permanecem obscurecidas e, por vezes, sequer tornam-se objeto de ponderação na análise realizada pelos agentes do Poder Judiciário.²⁸

Assim sendo, um dos principais objetivos, apesar de não ser o único (uma vez que o direito à cidade é do mais importantes) da regularização fundiária, é a concretização do direito de moradia digna, que por expresse mandamento constitucional é direito de todos²⁹.

A moradia digna, inclusive, engloba direitos conexos em seu plexo, como o direito à saúde, o direito à segurança e o direito à privacidade. Ou seja, é o direito de habitar com dignidade, significando o direito à qualidade mínima que o morar exige, ou seja, o cidadão ter imóvel habitável, com acesso ao transporte para o trabalho e lazer, bem como os demais equipamentos sociais e urbanos indispensáveis, como serviços essenciais à água potável, drenagem, ruas transitáveis e iluminadas³⁰, segurança pública e demais serviços públicos essenciais.

Embora o Brasil tenha ratificado o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reconhece o direito de todos a um adequado nível de vida para si e sua família,

Disponível

em:<http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/ic2.pdf?d=636675533238095643>.

Acesso em 12/03/2020.

28 MILANO, Giovanna Bonilha. Poder Judiciário e conflitos fundiários urbanos: molduras processuais da disputa. *Civilistica*, v. 6, n. 2, 30 dez. 2017, p. 1-21.

29 O mercado imobiliário capitalista agressivo, os baixos salários e a desigualdade social presente desde o início da formação da sociedade brasileira, impossibilitaram o acesso à moradia para grande parte da população, que vêm sendo produto e produtor dos processos de periferização, segregação, degradação ambiental, má qualidade de vida e violência nas cidades. In HOLZ, Sheila y MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. *Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008*. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>. Acesso em 16/05/2021.

30 MACIEL, Heriberto Roos. *Estado Contemporâneo: perspectivas da função social da posse, da propriedade e do direito à moradia no espaço urbano*. Dissertação de mestrado. Unisinos, 2000.

incluindo alimentação adequada, vestuário e moradia, e a contínua melhora das condições de vida, o pacto é letra morta em terras pátrias, uma vez que décadas de políticas econômicas falharam no planejamento urbano e na resolução da crescente deficiência no número de moradias³¹. O direito à moradia adequada é reconhecido pela comunidade internacional desde a sua inclusão, em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em 1976, a Declaração de Vancouver, fruto da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), conceituou a moradia adequada e os serviços a ela relacionados como direito humano básico, além de apontar a responsabilidade dos governos por ações voltadas a assegurar este direito.

O Estatuto da Cidade traz no seu art. 2º, inciso XIX, que foi incluído pela Lei nº 13.699 de 2018, como uma de suas diretrizes para a política urbana a garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

No que concerne à dignidade da pessoa humana, cabe a observação de que tal princípio se tornou um consenso ético no mundo ocidental, o que suscitou discussão sobre a natureza jurídica da dignidade da pessoa humana. Entre as dúvidas da doutrina como sendo a dignidade da pessoa humana, no ordenamento jurídico pátrio, um princípio jurídico, um valor absoluto, ou um direito fundamental autônomo, conclui-se que em realidade ostenta a natureza jurídica de princípio jurídico com status constitucional³².

O direito à moradia enquanto direito social complexo e multifacetado não se limita apenas à prestação negativa estatal – de o indivíduo não ser privado arbitrariamente de uma habitação, mas ainda a de caráter positivo, que garanta a moradia mediante políticas públicas de habitação, as quais não se limitam apenas a implementação, pelo Estado, de programas

31 “ARTIGO 11 - 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento”. Anexo ao decreto que promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Decreto No 591, de 6 de julho de 1992.

32 Seguindo o entendimento de BARROSO, Luís Roberto. *O novo Direito Constitucional brasileiro. Contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

habitacionais, mas se liga à própria personalidade humana³³.

É evidente que uma das maiores dificuldades para a concretização e efetividade dos direitos fundamentais sociais é que tais direitos têm por objeto, geralmente, uma conduta positiva por parte do Estado. Noutras palavras, em vez de o Estado se abster, deve assumir prestações positivas através de políticas públicas comissivas, de modo a concretizar, e não se omitir, diante da efetividade necessária aos direitos fundamentais. A partir deste raciocínio “é inquestionável que o princípio da dignidade da pessoa humana é a base de todos os direitos sociais”³⁴, inclusive com o exposto reconhecimento no texto constitucional.

Daí a afirmação de que “a força dirigente e determinante dos direitos fundamentais à prestação, particularmente os direitos sociais, inverte o objeto clássico da pretensão jurídica fundada num direito subjetivo: de uma pretensão de omissão dos poderes públicos transita-se para uma proibição de omissão. Quer dizer, com o advento da Constituição dirigente e, com ela, do Estado Social, do direito a exigir que o Estado se abstenha de interferir nos direitos do indivíduo transita-se para o direito a exigir que o Estado intervenha ativamente no sentido de assegurar prestações aos indivíduos” – numa perspectiva objetiva são parâmetros de limitação e de imposição à atuação estatal³⁵.

O direito à moradia, inclusive, por se tratar de direito social constitucionalmente garantido, naturalmente pode ser submetido à apreciação do Poder Judiciário, que pode impor à Administração Pública sua concretização. É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de que “pode, excepcionalmente, o Poder Judiciário, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como sendo essenciais, como é o caso do direito à integridade física e à moradia digna dos administrados. Desta forma, não restaria configurada violação ao princípio da separação de poderes e não se trataria, portanto, de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro”³⁶.

Há doutrina que defende que a partir da relação entre os direitos da personalidade e a cláusula geral de tutela da dignidade da pessoa humana, prevista na Carta Magna, pode se observar que, principalmente a partir da constitucionalização do direito civil, é possível

33 MOTA, Maurício Jorge Pereira, MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Capítulo I: A formação das cidades e a questão fundiária no Brasil*. In Teoria da Regularização Fundiária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.17.

34 CUNHA JUNIOR, Dirley. *Op. Cit.*, 2008, p. 366.

35 Sintetizando a ideia de CUNHA JUNIOR, Dirley. *Op. cit.*, 2008, p. 367.

36 Por todos, STF. ARE 1023906 AgR / RS - AG.REG. no Recurso Extraordinário com Agravo. Relator(a): Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 30/06/2017. Publicação: 03/08/2017. Órgão julgador: Segunda Turma.

classificar o direito à moradia como direito da personalidade, e, por consequência, merecedor da mesma proteção dos demais direitos da personalidade³⁷.

De fato, a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma abordagem para a questão urbana. A partir de então, as políticas públicas referentes à questão deixaram de ser entendidas como modernização do espaço urbano dentro do processo de industrialização e passou a se identificar com o direito à cidade. Nesse sentido, além de elevar o município à condição de ente federativo, a Constituição Federal também incluiu dois importantes artigos, alinhando a política urbana como responsabilidade municipal (art. 182) e simplificando a regularização fundiária urbana, ao definir em cinco anos o tempo de posse mansa da terra urbana, ou seja, a posse não conflituosa (art. 183)³⁸.

Malgrado o problema da falta de política pública eficiente para o tema de regularização fundiária, a matéria só foi enfrentada de maneira mais concreta, em 2003, com a criação do Ministério das Cidades. Enfim um governo federal instituiu uma política nacional de regularização fundiária em áreas urbanas. Essa política se iniciou com o Programa Papel Passado, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). O Programa apoiou Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades da Administração Pública indireta, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas, por meio da aplicação de recursos financeiros do Orçamento Geral da União e pela transferência, a Municípios ou Estados, de imóveis pertencentes a órgãos do governo federal, com o objetivo de se proceder

37 AINA, Eliane Maria Barreiros. *O direito à moradia nas relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 120-121.

38 Sobre o reconhecimento da importância dos municípios no contexto federativo e a criação do Ministério das Cidades: “Tal vez, por los celebrados antecedentes académicos y políticos de Fernando Henrique Cardoso y sus estudios de gran influencia sobre la naturaleza de la “cuestión urbana” en Brasil, la falta de una política urbana nacional y del aparato institucional correspondiente durante su gobierno (1995-2002) fueran particularmente frustrantes. Existieron algunos programas aislados y sectoriales, dispersos entre vários ministerios, que se ocupaban de aspectos de la cuestión urbana más amplia, pero no existió una política urbana nacional que los articulase, especialmente debido a que la Secretaría Nacional de Política Urbana existente disponía de poderes insignificantes y de pocos recursos. Sólo con la elección del Presidente Lula en 2003 se tomó una decisión para crear el Ministerio de las Ciudades. Es importante remarcar que el nuevo ministerio no se ha creado como una decisión ejecutiva del nuevo presidente, sino como su respuesta al reclamo social defendido durante largo tiempo por el FNRU (Foro Nacional para la Reforma Urbana) y otras partes interesadas, y esto le otorga una forma de legitimidad especial en el Ministerio de las Ciudades.” In FERNANDES, Edésio, Op. cit., 2010. Lamentavelmente, no atual governo federal, o Ministério das Cidades foi suprimido da hierarquia ministerial. Da união do Ministério da Integração Nacional (MI) com o Ministério das Cidades (Mcid) criou-se o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), órgão do Poder Executivo Federal brasileiro, resultante da Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019, e oficializada pelo Decreto nº 9.666 de 2 de janeiro de 2019.

a regularização da posse em favor dos moradores.

Vale dizer que é ao Município que cabe a competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, conforme art. 30, VIII da Constituição Federal, mas principalmente para fazer cumprir a função social da propriedade urbana³⁹, consoante art. 182 da Constituição Federal. Este desiderato se deve alcançar por meio dos instrumentos jurídicos e políticos (com ações que devem permitir que as medidas e ações governamentais sejam legitimadas pela participação das coletividades envolvidas⁴⁰) efetivados no âmbito de sua autonomia administrativa⁴¹.

No ponto, vale realçar a recentíssima Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, que alterou as Leis 12.651, de 25 de maio de 2012 (que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa), a Lei 11.952, de 25 de junho de 2009 (que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União), e a Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas, mas que foi vetada nessa parte).

Ao alterar a Lei 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e também sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. no âmbito da Amazônia Legal⁴², previu que os limites das áreas de preservação permanente marginais de qualquer curso d'água natural em área urbana serão determinados nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos

39 Por função social da propriedade há de se entender o princípio que diz respeito à utilização dos bens, e não à sua titularidade jurídica, a significar que sua força normativa ocorre independentemente da específica consideração de quem detenha o título jurídico de proprietário. In ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no projeto do novo Código Civil. In: MARTINS-COSTA, Judith (Coord.). *A reconstrução do Direito Privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 844, 2002.

40 AIETA, Vânia Siciliano. Cidades inteligentes e o pacto dos prefeitos: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de 'cidade humana'. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, nº 4, 2016, p. 1622-1643.

41 A conquista da autonomia administrativa pelos municípios, além da competência legislativa, é uma condição necessária, mas não suficiente aos municípios. É necessário assegurar maior autonomia financeira para lograr uma efetiva descentralização de poder, não só pelo Fundo de Participação dos Municípios, como também pelos percentuais de IR, IPI, ICMS e IPVA arrecadados por União e Estados, e transferidos aos municípios. In SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

42 A Amazônia Legal é definida no art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, e abrange os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44º.

estaduais e municipais de meio ambiente. Ou seja, todos os Municípios dos estados compreendidos na área da Amazônia Legal (área que perfaz 61% do território brasileiro) serão competentes para determinarem os limites das áreas de preservação permanente marginais de qualquer curso d'água natural em área urbana, que serão determinados nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, atendidos requisitos específicos. Para o bem e para o mal, devolveu-se ao ente municipal uma competência que já detinha por determinação constitucional⁴³.

Noutra volta, vale lembrar o marco no sistema e no processo de regularização fundiária, do tipo plena, que foi a Lei Federal n.º 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), que reconheceu de forma inequívoca o protagonismo do Município na condução dos processos de regularização urbanística e fundiária e que positivou o conceito de regularização fundiária plena. A Lei estabelecia, também, a distinção entre regularização de interesse social e de interesse específico⁴⁴.

A Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016, entre as modificações de diversas matérias, tratou também do tema da regularização fundiária urbana. A MPV foi convertida na Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, que revogou expressamente todo o Capítulo III da Lei Federal n.º 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), que tratava da regularização fundiária, além de alterar diversas outras leis.

Nesse sentido vale ressaltar que essa importante inovação legislativa, em contraponto à legislação anterior, Lei 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida). A nova Lei 13.465/2017 (conversão da Medida Provisória 759/2016) alterou a política de regularização fundiária urbana, de regularização fundiária plena para regularização fundiária essencialmente dominial. Ou seja, na lei revogada a política de regularização fundiária, como explicado, era a plena: dominial, urbanística, ambiental e social, precedida de urbanização, naquela e estritamente dominial nesta, ao revogar expressamente todo o Capítulo III daquela, que

43 Lei n.º 14.285, de 29 de dezembro de 2021:

(...)

Art. 3º O art. 22 da Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º:

"Art. 22.

§ 5º Os limites das áreas de preservação permanente marginais de qualquer curso d'água natural em área urbana serão determinados nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente." (NR)

44 CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal (...). *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n. 31, 2017, p. 177-218.

tratava dessa matéria.

Percebe-se a enorme diferença entre os dois dispositivos legais – o revogado e o vigente — e a perda da garantia legal com escopo constitucional de proteção ao direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, como constante nas disposições revogadas da Lei 11.977/2009.

Comparando os dois dispositivos:

Lei 11.977/2009, Art. 46 (revogado). 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.

Lei 13.465/2017, 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. (vigente).

Portanto, a Lei n.º 13.465/2017⁴⁵, a despeito de alegada inconstitucionalidade formal e material⁴⁶, além de revogar todo o Capítulo III da Lei 11.977/2009, alterou diversas outras leis, e consagrou outros institutos jurídicos que podem ser empregados no âmbito da regularização fundiária urbana, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados.

Todavia é de se sentir um retrocesso ao se desprestigiar a regularização fundiária plena⁴⁷, que seria o tipo que melhor se coaduna com uma cidade sustentável e que respeita o meio ambiente, em detrimento a uma regularização mera ou predominantemente dominial (registral)⁴⁸.

45 A nova lei trouxe uma distinção parcimoniosa, porém clara, entre a regularização fundiária de interesse social (REURB-S) e a regularização fundiária de interesse específico (REURB-E). In CORREIA, Aricia Fernandes. *Direito da Regularização Fundiária Plena*. Juiz de Fora: Editar, p. 43, 2017.

46 ADI 5771, em análise no Supremo Tribunal Federal.

47 Pode-se resumir que há dois conceitos básicos de regularização fundiária: (i) o *stricto sensu*, meramente registral, como o que ocorreu no Peru, onde milhares de pessoas foram tituladas, mas os índices de qualidade de vida pouco oscilaram e (ii) o da regularização fundiária plena, que envolve todos os aspectos antes assinalados e que, por isso, é mais onerosa, porém, com resultados a médio e longo prazo que permitem a concretização de direitos fundamentais. (FERNANDES, 2014).

48 Essa visão estritamente cartorial seria demonstrada em vários preceitos da nova legislação: desde a possibilidade de titulação independentemente de urbanização, até o estímulo à consolidação da propriedade plena de terras públicas, independentemente de medidas outras que protejam essas titulações do mercado especulativo da terra urbana, numa leitura sempre capitalista de toda e qualquer mercadoria, inclusive a terra urbana. HARVEY, David. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. Tradução de João Alexandre Perchanski. São Paulo: Boitempo, 2010 in CORREIA, Op. Cit., 2017.

Na ausência da definição do direito a moradia e das formas pelas quais o poder público deve concretizá-lo pela Constituição Federal, as normas internacionais⁴⁹ podem e devem ser utilizadas como elemento densificador para que se tornem balizas para que o Poder Judiciário proceda ao controle de atos dos Poderes Legislativo e Executivo, uma vez que o direito à moradia, como primeiro objetivo da regularização fundiária, se inclui dentre os denominados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida e, nesta perspectiva (bem como e função de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana) é sustentada a sua inclusão no rol dos direitos de personalidade⁵⁰.

Cabe a ressalva, já exposta anteriormente, de que, por óbvio, o direito de moradia não é, *per se*, sempre dependente do direito de propriedade – único direito real sobre coisa própria (*jus in re propria*) -, valendo elencar a realidade fática⁵¹ da posse⁵² desprovida da propriedade, e a tolerância, além das hipóteses dos direitos reais sobre coisa alheia (*jus in re aliena*) de gozo ou fruição (como o usufruto, uso, habitação), como também as relações contratuais temporárias de comodato, locação⁵³ etc., e, ainda, possibilidades administrativas de concessão,

49 Como exemplos de normas internacionais aplicáveis ao direito de moradia no Brasil, Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC), de 1966, incorporado pelo direito brasileiro (promulgado pelo Decreto 591, de 6 de julho de 1992), a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976, e a Declaração de Istambul, de 1996.

50 ADI 5771, em análise no Supremo Tribunal Federal.

51 Em que pese opiniões contrárias, “a sistemática adotada no novo Código Civil não insere a posse como direito real. O diploma mencionado trata, no Livro III, do Direito das Coisas. O referido Livro subdivide-se em títulos, sendo que o Título I trata da posse, enquanto que o Título II trata dos direitos reais. Assim, observamos, à luz de uma interpretação sistemática do Novo Código, que a posse não foi instituída como um direito, no Direito Brasileiro.” In GIORDANI, José Acir Lessa. *Curso Básico de Direito Civil. Direito das Coisas – Tomo I: Introdução e Posse*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 26.

52 In HOLSTON, James. *Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil*, 2015. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_21/rbcs21_07. Acesso em: 06/07/2021.

53 A temporariedade do auxílio de locação (Auxílio Aluguel) demonstra, porém, que é uma alternativa ao direito de propriedade que, naturalmente, não se reveste da perpetuidade daquele direito real. Destarte é solução que não enfrenta integralmente a deficiência qualitativa de moradia. Nesse sentido: Apelação Cível. Obrigação de fazer. Município de São Paulo. Preliminar de ilegitimidade da Cohab em relação ao pedido de Auxílio Aluguel acolhido. Compete à Secretária Municipal de Habitação – SEHAB a liberação de recursos necessários ao atendimento do Programa Auxílio Aluguel da Prefeitura Municipal de São Paulo e não à COHAB/SP, qual é mera operacionalizadora da Política Municipal de Habitação Social. Pretensão de atendimento habitacional definitivo, bem como ao pagamento de auxílio aluguel até o atendimento habitacional definitivo. Inadmissibilidade. Não há que se falar em descumprimento ao direito à moradia. Auxílio aluguel - atendimento habitacional provisório concedido uma única vez, com prazo de validade de 30 (trinta) dias, de acordo com a Resolução nº 31/2007. Ausência dos requisitos para concessão do benefício pleiteado. Com relação ao pedido de moradia definitiva, em que pese à situação de vulnerabilidade da autora, não restou demonstrado nos autos que tenha sido preterida no programa habitacional municipal. Precedente desta Corte. Sentença mantida. Recurso não provido. (TJ-SP - APL: 10221905320158260053 SP 1022190-53.2015.8.26.0053, Relator: Ronaldo Andrade, Data de Julgamento: 10/08/2016, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/08/2016).

autorização, ocupação, etc. De tais hipóteses, porém, não se tratará esse estudo.

Lembrando também da possibilidade de regularização fundiária desvinculada do direito de moradia (imóveis comerciais, por exemplo), bem como o direito de moradia desvinculado do direito de propriedade (por concessão de direito real de uso, ou de concessão de uso especial para fins de moradia⁵⁴). Também como a possibilidade de regularização fundiária em imóveis com efetivo direito de propriedade (como nos casos da Reurb-E com títulos dominiais regulares)⁵⁵.

Fora isso, justo enfatizar que mesmo o exercício do poder de polícia para a ordenação territorial pode, em tese, ser analisado a partir dos direitos fundamentais, que constituem, na essência, o fundamento e a finalidade precípua da atividade estatal. Dessa forma se fala em observância à função social da cidade e da propriedade urbana quando o município cumpre com sua responsabilidade de planejar e controlar o uso, parcelamento e ocupação do solo urbano através do ordenamento territorial adequado, exerce sua competência tributária e implementa instrumentos extrafiscais, recupera a mais-valia imobiliária⁵⁶, tudo com o fim de promover a efetivação dos direitos mediante prática das medidas apontadas.

Os institutos jurídicos citados (não somente os criados) pela Lei 13.465/2017 para a promoção da regularização fundiária são: a legitimação fundiária; a legitimação de posse; a usucapião; a desapropriação em favor dos possuidores; a arrecadação de bem vago; o consórcio imobiliário; a desapropriação por interesse social; o direito de preempção; a transferência do direito de construir; a requisição; a intervenção do poder público em

54 A concessão de uso especial para fins de moradia é “ato administrativo unilateral, vinculado, gratuito, perpétuo e independente de licitação, praticado por pessoas jurídicas de direito público interno para conferir direito real de uso resolúvel a ocupantes individuais ou coletivos de imóveis públicos urbanos. Embora (...) a efetividade desse relevante instrumento da política de regularização fundiária ainda se mostre tímida, no plano legislativo, a estruturação de seu regime jurídico tem avançado constantemente”. MARRARA, Thiago. Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? *Revista de Direito da Cidade*, vol. 11, n° 1, 2019, p. 310-330.

55 Resumido com as explicações de Márcio André Lopes Cavalcante, no *Dizer o Direito*, Informativo Comentado 700 – STJ.

56 Vale lembrar que, além dos demais instrumentos da gestão urbana, é imperativa a recuperação da mais-valia da propriedade imobiliária gerada por investimentos realizados pelo Poder Público, uma vez que o direito à cidade justa e livre perpassa, obrigatoriamente, pelo direito à solidariedade, para que a redistribuição de riquezas seja efetivada, evitando a apropriação privada, por poucos, de benefícios produzidos socialmente às custas de muitos. A mais-valia imobiliária não deve ser entendida como um processo “natural” da gestão urbana; ao contrário, deve ser objeto de tributação, fundamentada nos princípios constitucionais da isonomia material e no da capacidade contributiva. Assim sendo, o capital deve sofrer a tributação proporcional à sua valorização, seja pela manutenção da propriedade imobiliária (por IPTU ou ITR, por Contribuição de melhoria, ou por taxas) ou na sua transferência (ITBI ou ITCMD e IR-lucro imobiliário).

parcelamento clandestino ou irregular; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação; a compra e venda.

Dentre todos os institutos citados é a titulação da propriedade a principal finalidade do novel diploma.

A propriedade se constituiu pela mutação jurídico-real, que é a conjugação de um título causal (cujo conteúdo seja um negócio jurídico obrigacional que cria um direito à coisa- *jus ad rem*) com um modo de aquisição (uma inscrição no registro de imóveis que transforma o direito à coisa - *jus ad rem*, no direito na coisa- *jus in re*). Portanto, e deste modo, o registro imobiliário tem efeito constitutivo, fazendo parte da formação do próprio direito real, conforme expressa previsão legal (art.1245 § 1º do Código Civil).

Como destaca NALINI (2012), há três dimensões que envolvem a regularização fundiária: a dimensão urbanística, relacionada aos investimentos necessários para a melhoria das condições de vida da população; a dimensão jurídica, que diz respeito aos instrumentos que possibilitam a aquisição da propriedade nas áreas privadas e o reconhecimento da posse nas áreas públicas; e a dimensão registral, com o lançamento nas respectivas matrículas da aquisição destes direitos, a fim de atribuir eficácia para todos os efeitos da vida civil⁵⁷.

É conveniente lembrar que a propriedade é direito material fundamental expresso e garantido na Constituição Federal e regulamentado pelo Código Civil, nos limites ali impostos, com a devida observância da função social⁵⁸.

De esclarecer, portanto, que não se trata aqui da ultrapassada óptica individualista da propriedade, mas sim da atual concepção pluralista, direcionada a interesses sociais como fruto de uma ótica mais solidária e menos excludente. Tal concepção, cabe ressaltar, não configura qualquer ameaça de negação à propriedade privada ou ao próprio sistema capitalista⁵⁹.

A “função social” pode ser explicada pela tradicional decomposição dos institutos jurídicos em dois elementos: o elemento estrutural (a estrutura) e o elemento funcional (a função). Esses dois elementos - estrutura e função – correspondem a duas indagações sobre

57 NALINI, José Renato. *Direitos que a Cidade Esqueceu*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 167.

58 Constituição Federal, Art. 5º. (...). XXIII.

59 Nesse sentido: SCHREIBER, Anderson. *Direito Civil e Constituição*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 244-245.

um mesmo fato: “*como é?*” corresponde à estrutura; “*para que serve?*” corresponde à função. Assim, sendo, a função é o elemento de maior importância, e é justamente o interesse que o ordenamento jurídico busca tutelar por meio de um instituto jurídico. Pode se dizer, inclusive, que a função de um instituto jurídico representa sua própria estrutura⁶⁰.

A transferência da propriedade, ou, ainda, sua aquisição originária, depende, nos termos dos art. 1.225 e do art. 1.247, ambos do Código Civil, do registro do título aquisitivo no competente cartório de registro de imóveis. A aquisição formal da propriedade imobiliária é protegida pelo domínio, o vínculo material que caracteriza o direito de propriedade, constitucionalmente protegido.

Como ressalva a tudo até aqui exposto, faz-se a advertência de que, em que pese o art. 1.245 do Código Civil considerar proprietário quem tem seu título aquisitivo registrado no competente Registro de Imóveis, a Lei de Registros Públicos confere ao titular inscrito uma presunção *relativa* de domínio. O direito brasileiro só excepcionalmente adota a presunção absoluta (*iure et iure*) do registro, no caso do Registro Torrens, ou, mais recentemente, quando preenchidos os requisitos para a incidência da fé pública registral⁶¹, o que ocorreu com a Lei 13.097/2015⁶².

Com efeito, o parágrafo único do art. 54 da Lei 13.907/2015 assegurou a terceiro de boa-fé que registra seu título, a manutenção da propriedade, não sendo oponíveis a ele vícios no negócio translativo do domínio do vendedor com o seu *dante causa*, que não estivessem

60 Nesse sentido: SCHREIBER, Anderson. *Direito Civil e Constituição*...., op. cit., p. 245-246.

61 “Desde a década de 1990, evoluiu no sentido da valorização dos atos inscritos na matrícula dos imóveis, Registro de Imóveis, com vistas à proteção do terceiro de boa-fé, adquirente ou tomador de garantia. A Súmula 375 do STJ é de março de 2009 e dispõe que “o reconhecimento da fraude de execução depende do registro da penhora do bem alienado ou da prova de má-fé do terceiro adquirente”. Em 2015, a Lei nº 13.097 reforçou e consolidou esse entendimento ao dispor que não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes na matrícula dos imóveis, dispensando a busca de certidões dos distribuidores judiciais para o fim de caracterizar sua boa-fé nos negócios translativos ou constitutivos de direitos reais imobiliários, ao determinar que sejam reunidas na matrícula dos imóveis as informações sobre ações e outras medidas judiciais (art. 54). Pouco depois da entrada em vigor dessa lei, o novo CPC parece alinhar-se a essa concepção ao exigir para caracterização da fraude à execução a averbação da pendência da ação ou da execução ou, ainda, do ato de constrição judicial originário do processo onde foi arguida a fraude (art. 792, incisos I a III). Já o inciso IV destoa das normas legais específicas dos arts. 54 a 59 da Lei nº 13.097/2015, ao dispor que, para caracterizar-se a fraude à execução, basta a simples pendência de ação capaz de reduzir o alienante ou o garante à insolvência.” CHALHUB, Melhim Namem. *Uma análise da Lei nº 13.097/2015 frente ao novo CPC e a outros diplomas legais*. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/uma-analise-da-lei-no-13-097-2015-frente-ao-novo-cpc-e-a-outros-diplomas-legais>. Acesso em 26/05/2021.

62 SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. *Direito Registral Imobiliário – Teoria Geral*. Curitiba: Juruá Editora, 2018, p. 432-433.

constantes na tábula registral⁶³.

Como já dito anteriormente, a funcionalização da propriedade imobiliária passa, necessariamente, pela publicidade, uma vez que sua titularidade deve ser conhecida por todos, não se coadunando com o oculto, sigiloso, irregular ou clandestino: logo, cabe ao real titular providenciar o registro imobiliário, transmutando uma situação fática em uma situação jurídica.

Que a propriedade deve atender sua função social, é requisito indiscutível. Está expresso na Constituição Federal. No entanto, embora a propriedade, em sua essência, possua conteúdo econômico, não está expresso que a propriedade deve, necessariamente, atender uma função econômica.

Comumente se entende que os direitos de propriedade estão intimamente ligados à função econômica, o que se justificaria pelo preço da propriedade, que englobaria o custo de aquisição e o custo de manutenção⁶⁴.

No custo de aquisição – o mais marcante – estariam incluídos o custo da informação e o custo da transação. O custo de informação levaria em conta o custo para identificar e especializar o imóvel, e a necessária publicidade em relação à sua titularidade, enquanto que o custo de transação seria o preço efetivamente pago pelo negócio jurídico. A obtenção de informações é onerosa, uma vez que envolve uma grande mobilização de recursos humanos e tecnológicos.

As informações sobre imóveis, no Brasil, estão concentradas no sistema de registro de imóveis, que têm as bases de segurança, autenticidade, eficácia e publicidade, para a garantia dos negócios jurídicos imobiliários.

Entretanto, a formalização do processo para a aquisição da propriedade imobiliária por vezes enfrenta obstáculos que podem vir a retardar ou a impedir a efetivação do direito material de índole fundamental e de envergadura constitucional.

A transferência de titularidade da propriedade imobiliária apresenta-se com um caráter essencialmente formalista – isso é explicitado na exigência da inscrição em registro imobiliário do título aquisitivo no cartório de registro de imóveis da circunscrição imobiliária

63 SARMENTO FILHO, 2018, Op. Cit., p. 65.

64 LIMA, Frederico Henrique Viegas. A propriedade imobiliária nos 30 anos da Constituição Federal: os desejáveis novos rumos. In *Revista de Direito Imobiliário*, ano 41, v. 85, jul-dez, 2018, p. 201-264.

na qual se localiza o imóvel registrando, para que se realize a efetiva transmissão, além da observância da cadeia de titularidade, o que preserva o princípio da continuidade. A formalidade exigível à transferência propriedade imobiliária só é dispensável nas exceções legais: nos casos de aquisição originária, pelas acessões e pela usucapião⁶⁵; e no caso de aquisição derivada, pela sucessão, a qual ocorre na *saisine*.

Portanto, em regra, a mutação jurídico-real, ou seja, a transferência da propriedade imobiliária, só se perfaz com a necessária inscrição no cartório de registro de imóveis⁶⁶. Assim sendo, em caso de dissenso quando dos procedimentos administrativos referentes ao registro, torna-se imperiosa a necessidade da existência de procedimentos jurisdicionais hábeis a realizar a proteção da norma de direito material.

Elencada no rol dos direitos fundamentais, a aquisição da propriedade imobiliária, em suma, depende do registro do título aquisitivo no competente cartório de registro de imóveis.

De ressaltar, em arremate ao argumento, que não se deve confundir a função social da propriedade com a titularidade da propriedade. Por função social da propriedade há de se entender o princípio que diz respeito à utilização dos bens, e não à sua titularidade jurídica, a significar que sua força normativa ocorre independentemente da específica consideração de quem detenha o título jurídico de proprietário⁶⁷.

Nesse contexto é que se leva a uma reflexão acerca de que uma suposta realização do direito de moradia para assentamentos informais seja sempre precedida por uma titulação de propriedade, independentemente de a moradia a ser titulada atenda ou não aos parâmetros mínimos de dignidade. Ou seja, a titulação concretiza a moradia digna às populações carentes e de baixa renda, por meio da Reurb-S, ou, efetivamente, somente (ou muito mais) à classe média, com a Reurb-E?

Não se pode conceber que o sistema posto trabalhe para continuar sendo excludente, e, de modo hipócrita, se vanglorie de efetuar titulações de imóveis que resultarão parte em moradias dignas e uma imensa parte em moradias indignas.

65 Porém, no caso específico da usucapião, a aquisição da propriedade é originária, é anterior ao registro, é extrarregistral. Nessa hipótese, o registro é declaratório integrativo, segundo a melhor doutrina. O registro é necessário para completar, preencher, a cadeia filiatória do bem imóvel e permitir a disponibilidade dele conforme exige os princípios registrários da continuidade e disponibilidade. Lembrando que a quebra da continuidade, como ocorre na usucapião e na desapropriação, pode ocorrer na Reurb, uma vez que por força legal se trata de aquisição originária.

66 Código Civil.

67 ZAVASCKI. Op. cit. 2002.

Os esforços dos movimentos sociais pressionaram o Legislador, que trouxe a Lei 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo, dentre outros, de viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, e à criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

Oportuno demonstrar a atualidade e necessidade da Proposta de Emenda à Constituição PEC 285/2008, que acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre a vinculação de recursos orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social. A PEC citada seria um instrumento de grande valor para se tentar eliminar ou ao minorar o *deficit* habitacional, prevendo que durante o período de trinta anos, ou até a eliminação do *deficit* habitacional, seriam destinados, anualmente, recursos orçamentários aos Fundos de Habitação de Interesse Social, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

A justificação da PEC nº 285/2008, conhecida como PEC da Moradia Digna revela que mais de 90% do chamado *deficit* habitacional quantitativo brasileiro, estimado em cerca de 7,2 milhões de unidades (número assumido pelo Governo Federal no PMCMV atinge essencialmente famílias com renda mensal de até cinco salários-mínimos. Além do *deficit* habitacional quantitativo há ainda o *deficit* qualitativo, de que já falamos, relacionado à falta de provimento de infraestrutura e serviços básicos. O resultado é a formação de aglomerados irregulares em bairros precários, com riscos à saúde dos moradores, falta de segurança, degradação ambiental, poluição e condições sanitárias inadequadas. As condições gerais de vida nesses assentamentos, cabe repisar, são deficientes, as ruas são estreitas, a ocupação é densa, a maioria das construções é irregular, há dificuldade de acesso e de circulação, os imóveis sofrem de falta de ventilação ou falta de cobertura, é ausente o saneamento básico e há carência de espaços públicos.

Na letra da PEC da Moradia Digna, o pressuposto da necessidade de assegurar recursos para subsídio habitacional para enfrentar o *deficit* de moradias, tanto quantitativo quanto qualitativo:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT passa a vigorar acrescido do seguinte artigo 96:

"Art. 96. Durante o período de trinta anos, ou até a eliminação do déficit habitacional, serão destinados, anualmente, recursos orçamentários aos Fundos de Habitação de Interesse Social, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios em conformidade com o seguinte:

I - na União: nunca menos de dois por cento do produto da arrecadação dos impostos, das contribuições de intervenção no domínio econômico, das contribuições sociais, excetuadas as contribuições sociais patronais e dos trabalhadores para o Regime Geral de Previdência Social e a contribuição social para a previdência dos servidores públicos, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos da Constituição;

II - nos Estados e no Distrito Federal: no mínimo um por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea "a", e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios, nos termos da Constituição;

III - nos Municípios e no Distrito Federal: pelo menos um por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea "b" e § 3º.

§ 1º Durante o período de vigência do disposto no caput deste artigo deverá ser observado o seguinte:

I - a vedação de que trata o inciso IV do art. 167 não se aplica ao disposto neste artigo;

II - a parcela de que trata o inciso I do caput será previamente calculada sobre o produto da arrecadação dos impostos, das contribuições sociais e das contribuições de intervenção no domínio econômico, descontadas apenas as transferências constitucionais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios."

A aprovação da PEC 285/2008 seria um grande estímulo à concretização da moradia nos moldes constitucionalmente previstos, uma vez que garantiria um percentual do orçamento, por vinculação de recursos, em todas as esferas públicas para a produção de habitação de interesse social. Nesse sentido, se harmonizaria com a Proposta a revogação da EC 95/2016 – Teto de Gastos, para que União, Estados, DF e Municípios obtenham maior aporte de recursos para investimento em moradia e regularização fundiária, e contribuiria com a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

A PEC da Moradia Digna reflete uma demanda da sociedade que deve ser entendida pelo Constituinte derivado como um passo necessário para o desenvolvimento social e um resgate moral da cidadania. O referido Projeto avança nas disposições conceituais e tem o mérito de se configurar como um instrumento de índole constitucional, além das normas programáticas, para se enfrentar um problema cuja origem remonta a séculos atrás, e que tem o potencial destrutivo de ameaçar as futuras gerações.

De não se olvidar que, em 1996, a questão da moradia como um direito humano foi

objeto de grande debate por ocasião da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II). A Agenda Habitat, principal produto desse encontro, inclui, entre os princípios e objetivos essenciais por ela enumerados, a moradia adequada para todos como um direito que deve ser progressivamente assegurado, além de propugnar pelo desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Cumpre notar que esse documento entende moradia adequada em sentido abrangente, que abarca não apenas a habitação em si, mas também a infraestrutura e o acesso a serviços públicos essenciais. A moradia adequada é um conceito muito mais amplo e complexo do que o conceito tradicional de “casa própria”⁶⁸.

Malgrado a boa intenção, a tramitação da PEC da Moradia Digna permanece parada desde 2012 na Câmara dos Deputados.

1.2 – A moradia entre o fetiche da propriedade e o capital morto.

Hernando de Soto, em obra já citada⁶⁹, estabeleceu que existe um processo ocidental oculto, que se desvia do sistema formal de propriedade instituído pelo Estado. O autor exulta ao afirmar que “é a propriedade formal que proporciona o processo, as formas e as regras que fixam os ativos em uma condição que permite convertê-los em capital ativo”. Mais: ele condena a troca de ativos imobiliários no mercado sem que se submeta a um controle formal, com o primordial objetivo de se excluir outros requerentes à mesma propriedade. Claro que o autor não considerou a função social da propriedade, princípio pelo qual um proprietário que titularize uma propriedade que não cumpre sua função social pode sim, e deve, ser excluído de sua titularidade por outro requerente.

Segundo a doutrina de SOTO, “os pobres acumularam trilhões de dólares em imóveis durante os últimos quarenta anos”⁷⁰, e alega que esse capital informal, subcapitalizado, não circulante, é, em resumo, o conceito de “capital morto”: o capital que é incapaz de gerar capital, e que por isso não gera a riqueza necessária às nações que padecem deste vício de formalidade.

68 Nos termos do Voto do Relator da PEC da Moradia Digna, Deputado Zezéu Ribeiro.

69 SOTO, Hernando de. *O Mistério do Capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 59-60.

70 SOTO, Hernando de. Op. cit. 2001, p. 19.

Aparentemente o autor reforça um discurso insistindo no fetiche de que a propriedade formalizada, *per se*, se transforma compulsoriamente numa unidade produtora de capital ou num título imobiliário capaz de gerar direitos e garantias com títulos mobiliários circuláveis lastreados nas propriedades formalizadas, que, separadamente ou em conjunto, seriam a receita milagrosa para retirar do subdesenvolvimento os países subdesenvolvidos, alçando-os à glória da riqueza almejada pelas nações, pela (re)vivificação do “capital morto”.

De Soto classificou de "capital morto" as “propriedades” não-registradas. Com base em estudos com metodologia própria feitos no Peru, Haiti, México, Filipinas e Egito, ele fez uma estimativa pessoal de que se todas as propriedades de países em desenvolvimento fossem legalizadas, seriam injetados US\$ 9,3 trilhões na economia mundial. Ademais, o autor afirmou ser necessária a regularização fundiária como uma solução para a inclusão social, valorizando a titulação como meio de garantia para a obtenção de mútuo feneratício.

De lembrar, mais uma vez, que se pode resumir que há dois conceitos básicos de regularização fundiária: (i) o *stricto sensu*, meramente registral (de mera titulação), como o que ocorreu no Peru, onde milhares de pessoas foram tituladas, mas os índices de qualidade de vida pouco oscilaram e (ii) o da regularização fundiária plena, que envolve todos os aspectos antes assinalados e que, por isso, é mais onerosa, porém, com resultados a médio e longo prazo que permitem a concretização de direitos fundamentais.

SOTO insiste que os direitos de propriedade imobiliária de forma organizada e fundada na titulação seriam a forma mais significativa de incluir esses ativos informais no sistema financeiro, que venceria um processo informal e oculto que se desvia do sistema formal de propriedade instituído pelo Estado.

No ponto é conveniente diferenciar os conceitos de ativo e capital. Ativo é qualquer bem que componha um patrimônio pessoal, ou seja, qualquer bem que componha o patrimônio de uma pessoa física ou de uma pessoa jurídica que possa ter seu custo mensurado. Já capital, por sua vez, expressa a capacidade de um ativo produzir capital, ou seja, capital é qualquer ativo capaz de gerar um fluxo de rendimentos ao longo do tempo por meio de sua aplicação.

Isto dito, antes de se avançar, cabe o conceito de propriedade formal. Soto⁷¹ se restringiu ao conceito econômico da propriedade formal, afirmando que apenas pelo registro

71 SOTO, 2001. Op. cit., p.63.

formal da propriedade poder-se-ia considerar com exatidão o valor econômico do bem. Os elementos que compunham a descrição do bem especializado, como o tamanho e localização da área, construções, benfeitorias e restrições existentes sobre o imóvel, bem como a existência ou não de ônus e demais constrições incidentes sobre o bem. O autor ainda listou seis efeitos da propriedade formal: (a) a fixação do potencial econômico dos ativos; (b) a integração das informações dispersas em um único sistema; (c) a responsabilização das pessoas; (d) a transformação dos ativos em bens fungíveis; (e) a integração das pessoas; (f) a proteção das transações.

Nessa linha, o autor exulta ao afirmar que “é a propriedade formal que proporciona o processo, as formas e as regras que fixam os ativos em uma condição que permite convertê-los em capital ativo”. Ademais, ele condena a troca de ativos imobiliários no mercado sem que se submeta a um controle formal, com o primordial objetivo de se excluir outros requerentes à mesma propriedade. Lembrando que o autor não considerou a função social da propriedade, princípio pelo qual um proprietário que titularize uma propriedade que não cumpre sua função social pode, e deve, ser excluído de sua titularidade por outro requerente.

O discurso centrado numa agenda neoliberal propunha a solução simples, como já dito: os Estados devem remover todos e quaisquer entraves legais e institucionais que se configurassem barreiras contra a circulação dos ativos econômicos caracterizados pelas moradias informais, e deveriam proceder à regularização de tais propriedades imobiliárias. A finalidade precípua seria a titulação desses imóveis com a respectiva inscrição imobiliária de tais domicílios como direitos de propriedade imobiliária, a fim de alavancar o capital.

A teoria é atraente.

A mera titulação seria um meio de garantir a segurança da posse dos imóveis aos habitantes dos núcleos informais consolidados, principalmente os mais pobres, cuja regularização seria motivada por “interesse social”, para que com a inscrição dos imóveis nos serviços de registro de imóveis, teriam, magicamente, imediato acesso ao crédito oficial e uma inserção no mercado imobiliário. Esse crédito obtido por meio de instituições financeiras seria utilizado pelos moradores dos imóveis - antes informais, e a partir da inscrição registral, transformados em proprietários -, pelo oferecimento de suas propriedades como garantia de mútuos feneratícios. Com os recursos obtidos pelo mútuo, tais proprietários poderiam realizar melhoramentos em suas moradias e nos seus negócios, valorizando-os, e fazendo circular uma

gigantesca riqueza econômica que estava “morta”, informalizada, integrando os proprietários ao sistema financeiro imobiliário, e, assim, erradicando a pobreza.

Ou seja, uma vez formalizado o imóvel, haveria aumento substancial da participação dos direitos reais de garantia como a hipoteca, e a alienação fiduciária⁷², por exemplo, em acessoriedade ao mútuo feneratício bancário.

Na prática, porém, a realidade se mostrou outra.

SOTO não enfatizou que a presença do Estado não se limita à distribuição de títulos de propriedade, mas também às suas atribuições e deveres constitucionais e legais.

De frisar, antes de adensar este tema, que não só as áreas mais empobrecidas e ocupadas por habitantes de baixa renda é que se encontram em situação irregular: os condomínios de classes média e alta, bem equipados e urbanizados nem sempre se encontram em situação regular, não sendo raro existir pendências administrativas e descumprimento da legislação ambiental⁷³. No entanto, no mais das vezes, se tratará somente de núcleos regularizados conforme a Reurb-S.

Por outro lado, a pesada carga urbano-ambiental que os assentamentos informais têm gerado resultam em cidades fragmentadas e bairros precários, além de riscos à saúde, falta de segurança, degradação ambiental, poluição e condições sanitárias inadequadas. As condições gerais de vida nesses assentamentos são deficientes, as ruas são estreitas, a ocupação é densa, a maioria das construções é irregular, há dificuldade de acesso e de circulação, os imóveis sofrem de falta de ventilação ou falta de cobertura, é ausente o saneamento básico e há carência de espaços públicos. Em muitas cidades, outro problema emergente é a ocupação

72 De ressaltar que o FAR – Fundo de Arrendamento Residencial adequou o instituto da alienação fiduciária às operações imobiliárias no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida realizadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e pela Lei nº 13.476, de 28 de agosto de 2017, que, ao tratar das garantias constituídas em contrato de abertura de limite de crédito e operações dele derivadas. Nesse caso, de arrendamento residencial, haverá o registro de alienação fiduciária na matrícula do imóvel.

73 Nesse sentido, “em que pese a ponderação do direito ao meio ambiente equilibrado e o direito de propriedade, ambos direitos constitucionalmente previstos, não há o que se falar em manutenção da ocupação irregular (...) face ao direito de propriedade em detrimento ao meio ambiente. Isso porque admitir a ocupação irregular de área de preservação permanente resultaria no esvaziamento da tutela ambiental e, prejuízo à coletividade, como forma de solucionar o problema de déficit habitacional, o que não se pode admitir. (...) verifica-se que a matéria debatida pelo Tribunal de origem restringe-se ao âmbito infraconstitucional, de modo que a ofensa à Constituição, se existente, seria reflexa ou indireta, o que inviabiliza o processamento do presente recurso. Além disso, divergir desse entendimento demandaria o revolvimento do acervo fático-probatório, providência inviável no âmbito do recurso extraordinário. Nesses termos, incide no caso a Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal. STF. RE 1111123, Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 28/02/2018, publicado em Dje-041, divulg. 02/03/2018, public. 05/03/2018.

informal das áreas perto de reservatórios de água e áreas propensas a deslizamentos de terra e inundações ou florestas protegidas⁷⁴.

Com efeito, por décadas, e ainda hoje, “os brasileiros foram autoconstruindo um habitat precário, vulnerável e inseguro nas favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, conjuntos habitacionais irregulares, casas frontais e traseiras, bem como pela ocupação cada vez maior de terrenos públicos, encostas áreas de preservação, reservatórios de água e margens de rios”⁷⁵.

Nem todas as ocupações irregulares, porém, atentam contra o interesse público. Não é correto afirmar que todas as ocupações irregulares do solo atentam contra o interesse público, uma vez que o que realmente atenta contra o interesse público é a inércia do Estado em promover e disciplinar a ocupação do solo. Nesse sentido, STJ. 2ª Seção. REsp 1.818.564-DF, Rel. Min. Moura Ribeiro, julgado em 09/06/2021 (Recurso Repetitivo – Tema 1025).

Quando a omissão estatal é flagrante ocorre uma concordância tácita com o parcelamento do solo consolidado, de modo que, neste caso, é cabível a aquisição de imóveis particulares por usucapião, ainda que pendente o processo de regularização urbanística. As principais características nesses casos são, não se limitando a elas: a ocupação da área está sedimentada há décadas. Se o Poder Público tolerou durante anos a “irregularidade”, se houve a instalação de vários serviços e equipamentos públicos, como pavimentação de ruas, iluminação pública, linhas de ônibus, praça pública, posto de saúde, posto do DETRAN; etc., existe a anuência implícita do Poder Público, que não pode opor mais a irregularidade, embora detenha o poder de polícia para o ordenamento urbanístico e para tomar as medidas cabíveis em sede ambiental⁷⁶.

O acesso ao solo pelo maior número possível de pessoas só pode ser garantida pelo poder estatal. Do mesmo modo, pouco vale o direito ao solo se este equivale a terra devastada, arrasada, ou desprovida dos mais elementares requisitos para uma existência digna.

Relembrando e entendendo que o direito à moradia digna como direito fundamental, tal

74 FERNANDES, Edésio. *Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. Foco em Políticas Fundiárias*. Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

75 FERNANDES, Edésio. *Constructing the 'Right To the City' in Brazil*. Social & Legal Studies, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: Sage Publications. DOI: 10.1177/0964663907076529. V.16 (2): 2007, p. 201-219.

76 STJ. 2ª Seção. REsp 1.818.564-DF, Rel. Min. Moura Ribeiro, julgado em 09/06/2021 (Recurso Repetitivo – Tema 1025)

direito “não se limita à regularização fundiária com a concessão de título de posse ou propriedade à população carente, mas envolve a adoção de políticas públicas⁷⁷”.

Ou seja, a importância como meta de concretização de direitos fundamentais não ocorre na regularização fundiária fulcrada na diminuição do denominado “capital morto”.

Noutras palavras, na regularização fundiária meramente registral (ou de mera titulação), o que importa é a criação formal de capital constituído pela possibilidade de que imóveis irregulares, uma vez regularizados, se transformem em garantias imobiliárias que aqueçam o mercado financeiro lastreado em imóveis, e em demais operações imobiliárias⁷⁸. No mercado a taxa de juros cobrada se reflete diretamente no índice de investimento no setor produtivo. As garantias reais, portanto, em tese contribuiriam para a geração de crédito a menor custo para a sociedade, uma vez que uma garantia real reduziria o risco do crédito das operações financeiras.

Como grande parte destes imóveis são objeto de regularização fundiária urbana de interesse social – Reurb-S, tais imóveis frequentemente estão localizados em bairros precários, com riscos à saúde, com intensa falta de segurança, por vezes com imensa degradação ambiental, poluição e condições sanitárias inadequadas. Assim sendo, o componente principal deste “capital morto”, ressurgido ou criado, são imóveis em assentamentos cujas condições gerais são deficientes, com ruas estreitas, ocupação densa, construção irregular, dificuldade de acesso e circulação, falta de ventilação, falta de saneamento, e ausência de espaços públicos.

77 MOTA, Maurício Jorge Pereira, MOURA, Emerson Affonso da Costa. O direito à moradia digna e a regularização fundiária. In MOTA, Maurício Jorge Pereira, TORRES, Marcos Alcino de Azevedo, MOURA, Emerson Affonso da Costa, *Direito à moradia e a regularização fundiária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 1-20.

78 No dizer de Tarcyla Fidalgo Ribeiro o Brasil passou por 5 fases da inserção histórica no capitalismo internacional, quais sejam:

1. Expansão dos estados territoriais originários (século XVI) – Brasil se coloca como reserva patrimonial, base de operação de força de trabalho compulsória e fonte de fornecimento de metais preciosos e matérias-primas;
2. Produtor de bens primários de baixo valor agregado (século XVII ao início do século XX aproximadamente) – Brasil funciona como uma alavanca da acumulação no centro do capitalismo mundial, ao sabor de um processo determinado desde fora em tempos de consolidação e afirmação do modo capitalista de produção;
3. Objeto do deslocamento espacial do capital do Centro (1930 a 1970 aproximadamente) – Esta dinâmica faz com que o processo de acumulação interno fosse comandado pelas necessidades e imperativos do capital externo;
4. Demandante de empréstimos estrangeiros (1980 a 1990 aproximadamente) – Condição favorável a um mercado financeiro robusto e ávido por aplicações em um contexto de crise de sobreacumulação no Centro (levou a um processo de endividamento público e submissão completa aos interesses do capitalismo sob dominância financeira);
5. Transformação em plataforma internacional de valorização financeira (1990 até os dias atuais) – A partir de um movimento crescente de financeirização amplamente apoiado pelo Estado.

Destarte, é extremamente desinteressante ao financiador imobiliário aceitar a garantia⁷⁹.

Grande parte do resultado da ausência de políticas públicas foi a ocupação indiscriminada de áreas inabitáveis e ilegais, empurrando a população de baixa renda para os espaços que sobrassem da cidade. Vale dizer que dentro do seu contexto histórico a formação de áreas ilegais no Brasil está diretamente relacionada ao processo excludente da urbanização e da produção de habitação pelo Estado durante todos os séculos XIX e XX.

O mercado imobiliário capitalista agressivo, os baixos salários e a desigualdade social presente desde o início da formação da sociedade brasileira, impossibilitaram o acesso à moradia para grande parte da população, que vêm sendo produto e produtor dos processos de periferização, segregação, degradação ambiental, má qualidade de vida e violência nas cidades⁸⁰.

Tratada como aglomerados subnormais pelo IBGE, o que está em curso é uma crescente e avançada favelização⁸¹ – não aqui tratada de modo pejorativo: ao contrário, tal processo é reconhecido como parte das necessidades habitacionais⁸² das pessoas – tanto que as políticas públicas se modificaram: da ideia anterior de remoção para o conceito atual de urbanização e titulação dos imóveis aos possuidores.

Com a omissão ou fracasso de tentativas de políticas públicas que de alguma forma incluíssem ou incorporassem as áreas de favela na política de urbanização da cidade formal, estas se expandiram à mesma velocidade da necessidade habitacional decorrente tanto da explosão demográfica como das ondas migratórias em direção à então capital federal: o Rio de Janeiro.

79 FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. Foco em Políticas Fundiárias. Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

80 HOLZ, Sheila y MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. *Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona*, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>

81 A origem do termo favela encontra-se no episódio histórico conhecido como Guerra dos Canudos. A cidadela dos revoltosos de Canudos foi construída em morros, dentre os quais o Morro da Favela. Alguns dos soldados que foram para a guerra, ao regressarem ao Rio de Janeiro, em 1897, instalaram-se em construções provisórias erigidas sobre o Morro da Providência. O local, então, passou a ser designado popularmente como Morro da Favela, uma referência à “favela” original. O IBGE cunhou o termo aglomerado subnormal para fazer referência a favelas, designando um conjunto constituído por, no mínimo, 51 unidades habitacionais, ocupando ou tendo maioria, dos serviços públicos essenciais. In SANTOS, Op. Cit., 2003.

82 MAGALHÃES, Alex Ferreira. *O Direito das favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

Essa alternativa de moradia foi a possibilidade⁸³ encontrada num contexto em que o Poder Público não investiu em políticas habitacionais e/ou de mobilidade urbana. Assim, em 1950, 7% da população do Rio de Janeiro vivia em favelas, percentual que seguiu se elevando, vindo a atingir 22% dos habitantes no fim do século.

Em todo o país, de acordo com os últimos dados censitários, em 2010, cerca de 11,4 milhões de pessoas (6% da população) viviam em aglomerados subnormais, termo técnico que o IBGE utiliza para denominar as favelas. Foram identificadas 6.329 favelas em todo o país, localizadas em 323 dos 5.565 municípios brasileiros⁸⁴.

A favelização é, portanto, um problema (ou uma solução adaptada) presente nas cidades de médio e grande porte. À parte a situação de ilegalidade dos aglomerados, há uma regulação intrínseca das favelas, à margem de um Estado omissivo, ineficiente em suas políticas de inclusão do espaço ocupado à cidade formal. Conclui-se que a autorregulação das favelas, opondo-se ao oficialismo histórico do país, renega a falta de Estado, conforma-se com a desigualdade, e traça o patrimonialismo à sua maneira⁸⁵.

A segregação urbana da população de baixa renda⁸⁶ ocorre principalmente em regiões desvalorizadas e periféricas, onde não se verifica a presença de uma infraestrutura adequada às necessidades da população, como atividades de comércio, serviços e equipamentos

83 O jeitinho constitui, também, um meio de enfrentar as adversidades da vida. Está muitas vezes ligado à sobrevivência diante das desigualdades sociais, das deficiências dos serviços públicos e das complexidades legislativas e burocráticas do Brasil. Um critério para saber se o jeitinho é aceitável ou não: verificar se há prejuízo para outra pessoa, para o grupo social ou para o Estado. In BARROSO, Luís Roberto. *Um outro país. Transformações no Direito, na Ética e na Agenda do Brasil – Capítulo 1: ética e jeitinho brasileiro: por que a gente é assim?* Belo Horizonte: Fórum, 2019.

84 Todos os dados deste parágrafo conforme SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2017, p.23.

85 Um resumo da autorregulação da favela é a frase “O povo tem a força, precisa descobrir, se eles lá não fazem nada, faremos tudo daqui”, expressa no famoso Rap da Felicidade, de 1994, de Cidinho e Doca, dupla de funk carioca formada por Sidney da Silva (MC Cidinho) e Marcos Paulo de Jesus Peixoto (MC Doca), com origem na favela Cidade de Deus, em Jacarepaguá, no Rio de Janeiro.

86 A situação é ainda mais dramática para as mulheres. Nesse sentido, ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Cidade para todos/ Cidade para todas - Vendo a cidade através do olhar das mulheres*. In ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. Afirma a autora que “restou evidente para planejadores urbanos a relação existente entre classe social, território e regulação urbanística. O mito da neutralidade do Planejamento Urbano foi desnudado para revelar uma cumplicidade, profundamente enraizada no cenário urbano brasileiro, entre a lei da cidade e a segregação sócio-espacial (...) A cidade não equipada, ou a “não-cidade” ocupada para fins de moradia, se torna o cotidiano duro para o conjunto da população de baixa renda, é ainda mais injusta e dura com as mulheres pobres. São elas que sentem na carne a precariedade do acesso aos bens materiais e simbólicos produzidos pela cidade.”

culturais. Enfim, o que caracteriza a periferia é a ausência das condições básicas de urbanismo e de inserção efetiva na cidade. É um processo, portanto, que viola o direito à moradia – tal direito consta no art. 25, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que reza que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle⁸⁷.

Por tais motivos, “essa noção de que o capital gerado pelos processos informais está morto é enganosa. Nos países em desenvolvimento, não há alterações significativas no acesso ao crédito formal (...). Ao contrário, a situação de emprego parece ser mais importante para a obtenção de crédito do que um título de propriedade”⁸⁸.

De fato, a Reurb-S, em áreas conflagradas, onde nem o Estado, com sua força policial, consegue penetrar, seria ingênuo imaginar um oficial de justiça citando um executado que descumpriu uma obrigação referente a um contrato garantido pelo direito real de propriedade.

A realidade traz à reflexão qual a utilidade de uma escritura registrada quando o tráfico de entorpecentes e as milícias são os verdadeiros limitadores do direito de propriedade, não raro desapossando famílias de rivais ou exercendo poder fático sobre toda a comunidade.

Como citado anteriormente, o morador de periferia ou de aglomerados subnormais, ao invadir, ocupar e construir, ainda que ilegalmente, ergue sua “casa própria”, seja de barro, restos de tapume, ou de alvenaria. O núcleo urbano periférico ou a favela, na regularização fundiária registral (ou de mera titulação) continuará no mesmo estado de carência⁸⁹ de qualquer sorte de serviço público, inclusive saneamento básico. Logo, não será um título de propriedade que fará diferença na vida prática do indivíduo.

Sobre “casa própria”, inclusive, vale a observação de HOLSTON (2015), no sentido de que, na periferia, a “casa própria” é quase que uma norma. Na explicação do autor: “por falta de opções, eles têm que construir suas próprias casas; mas, para encontrar um lote que seja

87 VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

88 FERNANDES, Op. Cit., 2011.

89 Em relação às urbanizações, também não tivemos relatos de incorporação de equipamentos comunitários que aumentem a qualidade de vida das mulheres, como poderiam ser fraldários, lavanderias ou cozinhas coletivas. ALFONSIN, Op. Cit, 2006, p.7.

acessível, eles precisam ir cada vez mais para a periferia - "para dentro do mato", como dizem.

De fato, e é fácil constatar, o autor relata que a única infraestrutura presente nesses locais “é a estrada de terra que especuladores das imobiliárias e companhias de transporte que atuam na área construíram para vender as terras. Na medida que os especuladores abrem a periferia para milhões de trabalhadores, a força dessa dupla necessidade eleva a taxas altíssimas a expansão da periferia urbana.”

Ainda segundo o autor⁹⁰:

“No esquema clássico de autoconstrução, os moradores primeiro levantam barracos de blocos de concreto ou madeira, e então, durante décadas, vão transformando-os em casas acabadas, decoradas e mobiliadas (...). Como resultado desse processo, a casa própria é quase uma norma na periferia, sendo uma realidade para 60 por cento das famílias, ao passo que 30 por cento delas alugam suas moradas, e 10 por cento vivem em casas emprestadas pelos proprietários - muitas vezes, seus parentes.”

Exsurge ainda mais uma constatação: o crédito oficial, no nosso país, para realização de construções e benfeitorias a serem realizadas nos imóveis, pode ser concedido sem a exigência do título de propriedade do imóvel objeto do financiamento da construção, podendo tal crédito ser concedido mesmo que o beneficiário esteja na posse de imóvel de propriedade de terceiros e com a declaração de que preenche os requisitos de usucapião⁹¹.

Ademais, a oferta de crédito ocorre com mais facilidade em caso de pessoa com renda certa do que tendo por garantia um imóvel cuja garantia é real, porém não realizável financeiramente. Em resumo, dependendo das características e localização do imóvel, uma carteira de trabalho assinada e com emprego vigente é muito mais valorizada do que um título de propriedade.

A regularização fundiária exclusivamente dominial, com vistas somente à titulação de seus ocupantes, desenha um mundo irreal fulcrado em garantia real de pouca valia, demonstrando o distanciamento do legislador com as verdadeiras demandas referentes aos

90 HOLSTON, James. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil, 2015. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_21/rbcs21_07. Acesso em: 06/07/2021.

91 Constante a informação que perdurou por muito tempo no sítio da Caixa Econômica Federal: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/financiamento/credito_solitario/pre_contratual/titulariedade.asp. Posteriormente esse link foi removido. As informações, então, estão agora em <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/habitacao-popular/credito-solidario-fds/Paginas/default.aspx#>, acesso em 14/05/2021, na qual consta expressamente a não exigência de titularidade do imóvel para o financiamento da construção (“Construir em terreno próprio ou de terceiros”).

direitos fundamentais envolvidos⁹².

A gana liberal de Soto é tamanha que ele, ao propor a remoção de quaisquer obstáculos à titulação e circulação do “capital morto”, por medidas desburocratizadoras a qualquer custo, não hesita em apontar, despidoradamente, os culpados pelo estabelecimento do *status quo*, o que emperraria suas ideias: os advogados e os técnicos.

Sobre os advogados, o autor expõe sua opinião de maneira catastrófica:

Os advogados são os profissionais mais envolvidos no dia-a-dia dos negócios da propriedade. Ocupam posições-chave no governo, onde exercem um domínio total em decisões de extrema importância. **Nenhum grupo – além dos terroristas – está mais bem posicionado para sabotar a expansão capitalista.** E, ao contrário dos terroristas, os advogados sabem fazê-lo de forma juridicamente aceitável. Todos os reformadores que conheci (...) trabalham com o pressuposto de que a profissão de advogado é uma inimiga natural⁹³. (Original sem grifos).

Com uma observação extremista dessas, não é concebível, por mais boa vontade que se queira ter, e com todo o respeito à diversidade de pensamento e à discussão acadêmica, que um autor possa ser levado a sério, ao menos no contexto de um Estado democrático de direito.

Além da ojeriza à Advocacia, aparenta falaciosa a ideia do autor de que o Estado deve intervir no mercado, com o intuito de fomento, apenas com a distribuição de títulos de propriedade, dispensando técnicos, advogados, sistemas de registro de imóveis, e ferramentas e instituições democráticas, apenas para facilitar operações contratuais tendo por objeto os direitos de propriedade, com isenção ou redução de custos em um sistema organizacional voltado unicamente para a formação de um mercado formal, com a premissa de que as “propriedades informais” (em verdade, as posses consolidadas) migrariam automaticamente para um promissor mercado formal, aquecendo a economia e gerando riquezas a rodo.

Um transplante de tais ideias para o Brasil esbarraria em clara distorção do art. 170 da Constituição Federal, provocada por forte tensão liberal, em retórica que tenta minimizar direitos sociais na promessa de um crescimento e desenvolvimento econômico (para poucos), e às custas de muitos.

Não é crível que habitantes de aglomerações subnormais, ou outras áreas irregulares

92 Guardadas as proporções, como sói acontecer no direito de laje (ao menos por enquanto) e na sociedade em nome coletivo, com viabilidade discutível, bom para alguma discussão e como questão de provas, mas raras na vida real.

93 SOTO, Op. cit., 2001, p.229-230.

consolidadas, nascidas, viventes e sobreviventes contra a lei, e conformadamente acostumada com a omissão estatal, carente de Estado em várias vertentes, subitamente se transformem em empreendedores financistas, com um sistema bancário ávido para receber em garantia os imóveis localizados onde nem o serviço postal ou a força policial ousa entrar.

Para quem deseja o Estado mínimo, sugere-se a experiência de viver por algum tempo nessas áreas conflagradas, desprovidas de serviços públicos mais elementares, desde saneamento básico até serviço postal, coleta regular de lixo, assistência de saúde, linhas regulares de transporte, policiamento, etc., para que possam manifestar sua retificação ou ratificação de opinião após o período.

Em muitas situações, porém, a intromissão estatal tornou-se até indesejável para os moradores. Resta saber se o implemento de uma política pública de fomento de regularização fundiária pelos particulares cujos direitos de posse ou de propriedade que foram afetados pela atuação do poder público e cujos bens imóveis se enquadrem nas situações consolidadas, surgidas em decorrência de atuação da municipalidade ao promover uma anterior política de expansão urbanística, poderiam dar a segurança necessária ao morador, de um e de outro espaço segregado, a fim de se respeitar as relações entre as pessoas e a ligação delas com os imóveis.

Portanto, a regularização fundiária meramente formal, exercida por governos locais, declinam do uso de instrumentos jurídicos e urbanísticos que poderiam efetivar uma intervenção ativa do poder público no enfrentamento de dinâmicas clássicas e perversas da urbanização capitalista, tais como: o aumento crescente do preço do solo urbano pela ação urbanística do poder público; a elitização do mercado formal de solo urbano combinada à emergência (e pujança) de um mercado imobiliário paralelo informal de moradias; e o exercício abusivo do direito individual de propriedade pelos proprietários de terrenos urbanos⁹⁴, especialmente as construtoras e incorporadoras imobiliárias.

As ideias de SOTO, além de ultrapassadas e fulcradas em metodologia falha, não podem servir de estímulo para se colocar a livre iniciativa e a presença de atores dominantes do mercado imobiliário no centro das políticas públicas de regularização fundiária.

94 ALFONSIN, Betânia de Moraes. *A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado: (Brasil, Colômbia e Espanha)*. 265 f. Orientador: Pedro Abramo. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008, p.9.

De enfatizar que apesar de algum avanço legislativo voltado para orientar e regularizar as situações de ilegalidade quanto ao uso e a ocupação do solo nos municípios brasileiros, tais como previstos, não há, na prática, uma efetiva implementação de políticas públicas voltadas a uma regularização fundiária plena. Nesse sentido, o crescimento dos assentamentos irregulares, não se restringindo a, mas principalmente em áreas de interesse social, ainda é bastante elevado, e revela a falta de efetividade do poder público e o desprezo no cumprimento das normas legais que promovam a inclusão socioespacial, bem como a gestão democrática das cidades⁹⁵.

Assim sendo, no escopo desse trabalho, procedeu-se a pesquisa de campo, realizada no Município de Volta Redonda, sul do Estado do Rio de Janeiro, escolhido por ser bem representativo dentre a imensa amostra brasileira.

De acordo com o IBGE, cerca de 84% da população brasileira vive em áreas urbanas; dos 5.570 municípios existentes na Federação, até 2013 somente 2.780 tinham Plano Diretor e 2.476 tinham legislação sobre ZEIS⁹⁶.

Por sua importância regional e nacional é que foi escolhido o município de Volta Redonda. Nesse passo, se abordará a seguir os procedimentos de regularização fundiária urbana, com ênfase na Reurb-S, com uma análise crítica sobre pontos de relevância e controvérsia constantes no procedimento.

CAPÍTULO 2: A TITULAÇÃO NOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS

2.1 - O direito de moradia nos assentamentos informais

95 COSTA, Simone da Silva. Impactos da política de habitação social e o direito humano à moradia no Brasil. *RIDH Bauru*, v. 2, n. 3, jul./dez., 2014, p. 191-206.

96 Disponível nas tabelas em ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/pdf.

A Lei 13.465/2017 impõe aos poderes públicos a formulação e desenvolvimento, no espaço urbano, das políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

Lembrando que os procedimentos de regularização fundiária urbana não se encontram desvinculados da gestão democrática das cidades, prevista nos art. 43 e 44 do Estatuto da Cidade, os quais, baseados na dignidade da pessoa humana e da cidadania, permite dar tutela ao meio ambiente artificial por meio de participação popular direta, com a abertura aos demais intérpretes da Constituição, através de ações coletivas, debates, audiências e consultas públicas⁹⁷.

Esse panorama engloba a projeção, ainda que imprecisa, do fato de que cerca de metade dos moradores urbanos no Brasil só tiveram acesso à terra e à moradia por processos informais.

Tal situação, em grande parte, foi “resultante da combinação de mercados especulativos de terras, sistemas políticos de práticas clientelistas, práticas de planejamento urbano elitistas, e uma legislação excludente - que há muito afirmam os direitos individuais de propriedade sobre o princípio constitucional da função social da propriedade”⁹⁸.

Nesse sentido faz pensar a utilização da regularização fundiária urbana com a finalidade política de apaziguamento transitório, ou mesmo de desmobilização de movimentos populares urbanos que poderiam constituir uma ameaça potencial ao regime político⁹⁹.

Com o objetivo de fomentar a efetiva implantação das medidas da Reurb, os entes federativos poderão celebrar convênios ou outros instrumentos congêneres com o Ministério das Cidades, com vistas a cooperar para a fiel execução do disposto na Lei (art. 29).

A Lei estabelece vários conceitos para aplicação e efetividade de suas disposições.

Deste modo, conceitua núcleo urbano como o assentamento humano, com uso e

97 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da Cidade Comentado*. 6ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 186-187.

98 FERNANDES, Edésio. *Constructing*, Op. Cit, 2007.

99 Nesse sentido os relatos de uso político da regularização fundiária são discutidos no trabalho de VARLEY, Ann. *Chapter 10: The Political Uses of Illegality: Evidence from Urban Mexico*. In FERNANDES, Edésio, VARLEY, Ann. *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*. London: Zed Books Ltd., 1998, p. 172-190.

características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868/1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural¹⁰⁰.

Núcleo urbano informal é o 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.

Núcleo urbano informal consolidado é o de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, dentre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

A Reurb, de acordo com o texto legal, compreende duas modalidades: a 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 a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior¹⁰¹. O Decreto 9.610 de 15 de março de 2018¹⁰², que regulamentou a nova Lei de Regularização Fundiária de 11 de julho de 2017, trouxe um requisito objetivo para o enquadramento dos beneficiários da Reurb-S, qual seja, a renda familiar não poderá ser superior ao quádruplo do salário-mínimo vigente no País¹⁰³.

100 Da regularização fundiária rural não se tratará neste estudo.

101 De enfatizar as exigências distintas quanto à regularização fundiária em áreas de APP, consoante a Lei 12.651/2012, alterada pela Lei 13.465/2017:

“Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

(...)

“Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§ 1º O processo de regularização fundiária de **interesse específico** deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos (...). (Original sem grifos).

102 Não se tratará aqui da discussão sobre as peculiaridades locais e a competência concorrente em matéria urbanística, bem como o limite e extensão das normas gerais editadas pela União – no entanto, entendemos que cabe uma reflexão acerca do tema.

103 Decreto 9.310/2018.

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 quádruplo do salário-mínimo vigente no País.

Cabe frisar que a diretriz XIV da política urbana do Estatuto da Cidade menciona a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas irregularmente para fins de moradia de população de baixa renda e esta é que é, portanto, em um universo de muita irregularidade, a prioritária, ainda que a Lei 13465/2017 não enfatize essa prioridade.¹⁰⁴.

A Lei 13.465/2017, na verdade, porém, definiu três modalidades de regularização fundiária urbana: 1) Regularização Fundiária 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. Essa modalidade pode ser definida ou não em ZEIS¹⁰⁵, as quais, por sua vez, são definidas no Plano Diretor de cada município (de ressaltar que municípios com menos de 20 mil habitantes não têm a obrigatoriedade de criação do Plano Diretor Urbano, consoante Estatuto da Cidade: Art. 41, I, da Lei 10.257/2001); 2) Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) - Regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior. A lei adotou um critério residual. Essa modalidade de regularização fundiária se refere a núcleos urbanos informais ocupados por população que, em sua maioria, não se enquadram no conceito de baixa renda, porém não têm imóvel com finalidade de moradia que esteja regularizado juridicamente, seja como propriedade, concessão, autorização de uso ou outra espécie formal.

De enfatizar que em um núcleo urbano informal que seja objeto de Reurb-E podem haver moradias ocupadas por moradores de baixa renda, e vice-versa: ou seja, nas áreas de Reurb-S poderá haver certa população que não se enquadre no conceito de baixa renda, porém também serão beneficiados pelo critério. O que se define a espécie de Reurb é a área com predominância de uma ou outra população, e não a renda específica de uma determinada família; e 3) Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I) - Regularização fundiária

104 Nesse sentido: “a regularização fundiária de interesse social, destinada à população de baixa renda, prioritária no modelo anterior, inclusive porque a regularização de tais assentamentos é indicada como diretriz da Política Urbana no Estatuto da Cidade.” In 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*, v. 11, p. 140-158, 2019.

105 O Estatuto da Cidade dispensou expressamente as ZEIS de procedimento retificatório no serviço de registro de imóveis, eis que se trata da “viabilização da regularização fundiária de áreas informalmente fracionadas e ocupadas por população carente, que revele situação consolidada pela longevidade da população, pela grande extensão territorial e pelo elevado adensamento populacional”. In SALLES, Venício. *Direito Registral imobiliário*. 2a Ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p.133.

aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano - Lei 6.766/1979, consoante previsto no art. 69 da Lei 13.465/2017, reproduzindo em parte as disposições do art. 71 da Lei 11.977/2009 (revogada), e não presente no texto original da medida provisória convertida. Esta espécie se aplica em conjunto com as duas outras (Reurb-S e Reurb-E), e as medidas necessárias para sua efetivação são mitigadas pela lei, uma vez que são aplicáveis a núcleos urbanos informais consolidados há quase 40 anos. Pode ser aplicada isoladamente, nas áreas que não sendo objeto de Reurb (S ou E), digam respeito a núcleos urbanos informais consolidados anteriormente a 19 de dezembro de 1979.

Cabe dizer que na Regularização Fundiária urbana, 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.

A Reurb, seja qual for a espécie, deverá obedecer 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 Certidão de Regularização Fundiária – 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.

Não impedirá a Reurb a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local cabíveis a projetos de regularização fundiária urbana. No caso, a lei federal fez-se autoaplicável diante de eventual omissão do legislador municipal.

Após a edição da Lei 13.465/2017 se seguiu o Decreto federal 9.310/2018, que veio instituir normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária urbana e estabeleceu os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.

Por derradeiro, cabe mencionar a existência de três ADI – Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra a Lei 13.465/2017: a Procuradoria-Geral da República ajuizou a ADI nº 5.771 em face da totalidade da lei, alegando, por fundamento formal, a ausência de urgência para a edição da MPV nº 759/2016 (convertida na lei) e, no caráter material, um tratamento incompatível da lei com o direito constitucional à moradia digna, com a

participação popular no planejamento da cidade e com a necessidade de observância de planos diretores e licenciamentos ambiental e urbanístico. O Partido dos Trabalhadores ajuizou a ADI nº 5.787 e o Instituto dos Arquitetos do Brasil ajuizou a ADI nº 5.883.

Como não houve suspensão de eficácia da Lei 13.465/2017 pelo STF, esta continuará a irradiar seus efeitos e reger a regularização fundiária urbana até decisão definitiva sobre a matéria.

2.2– Procedimentos de regularização fundiária urbana nos assentamentos informais

A extrajudicialidade expressa na Lei 13.465/2017 configura mais um esforço do legislador em conferir efetividade à desjudicialização .

Parece certo que a efetividade do direito material depende, ao menos quando não atendida voluntariamente a obrigação contida no direito, da existência de procedimento, jurisdicionais ou não, que se configurem, de alguma forma, aptos a concretizarem um grau de proteção plausível à norma de direito material.

As formas próprias para efetivar direitos materiais passam por procedimentos processuais judiciais - de jurisdição contenciosa ou voluntária -, ou extrajudiciais.

É cediço que a Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73) elenca os atos inscrivíveis (lembrando que inscrição, em sentido amplo, abrange os atos de registro e os atos de averbação) no sistema registral brasileiro. A Lei discrimina, no art. 167, no seu inciso I, os atos de registro, e no inciso II do mesmo artigo os atos passíveis de averbação. Cada inciso destes apresenta uma extensa lista de itens.

A Lei 13.465/2017 introduziu os itens 43 e 44 ao inciso I (atos de registro) do art. 167 da Lei de Registros Públicos. O item 43 refere-se ao registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e item 44 ao registro da legitimação fundiária.

A Lei da regularização fundiária também inseriu os itens 31 e 32 ao inciso II (atos de averbação) do art. 167 da Lei de Registros Públicos. O item 31 se refere à averbação da certidão de liberação de condições resolutive dos títulos de domínio resolúvel emitidos pelos órgãos fundiários e o item 32 trata do termo de quitação de contrato de compromisso de compra e venda registrado e do termo de quitação dos instrumentos públicos ou privados

oriundos da implantação de empreendimentos ou de processo de regularização fundiária, firmado pelo empreendedor proprietário de imóvel ou pelo promotor do empreendimento ou da regularização fundiária objeto de loteamento, desmembramento, condomínio de qualquer modalidade ou de regularização fundiária, exclusivamente para fins de exoneração da sua responsabilidade sobre tributos municipais incidentes sobre o imóvel perante o Município, não implicando transferência de domínio ao compromissário comprador ou ao beneficiário da regularização.

Sendo assim, o registro da regularização fundiária urbana requer a apresentação da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que é o título registrável, emitido pelo Poder Público, acompanhado do projeto de regularização fundiária aprovado.

Cumprido ressaltar que no âmbito da regularização fundiária urbana poderão ser empregados, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os vários institutos jurídicos previstos no art. 15 da Lei 13.465/2017, cada um deles um objeto de registro específico no competente cartório de registro de imóveis¹⁰⁶.

106 Lei 13.465/2017

Capítulo II

DOS INSTRUMENTOS DA REURB

Seção I

Disposições Gerais

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;

A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o 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.

Como já visto, a Lei 13.465/2017, ao abandonar o modelo de regularização fundiária plena que era expressa na legislação revogada, optou pela regularização fundiária essencialmente dominial, ou de mera titulação¹⁰⁷.

Logo, e nesse sentido, o beneficiário da regularização fundiária adquirirá o direito real de propriedade, com o registro da CRF no competente cartório de registro de imóveis, ainda que o Poder Público assim não proceda.

Sobre os efeitos do registro da regularização fundiária, vale consignar que 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 que foi aprovado¹⁰⁸.

XIV - a doação; e

XV - a compra e venda.

107 Percebe-se, e se frisa novamente, a enorme diferença entre os dois dispositivos legais – o revogado e o vigente - e a perda da garantia legal com escopo constitucional de proteção ao direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, como constante nas disposições revogadas da Lei 11.977/2009. Comparando os dois dispositivos:

Lei 11.977/2009, Art. 46 (revogado). 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.

Lei 13.465/2017, 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.

108 Apesar deste trabalho se restringir à regularização fundiária urbana, e não tratar de regularização fundiária rural, é de ressaltar que podem existir situações peculiares e inusitadas em que a regularização não seja uniforme – duas regularizações contíguas, por exemplo, uma em área urbana e a vizinha em área rural. Assim sendo, e no caso de regularização fundiária em imóvel rural, uma vez registrada a CRF que tenha por objeto gleba cadastrada como rural, o Oficial de Registro de Imóveis, após o registro da CRF, notificará o INCRA, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil, para que esses órgãos cancelem, parcial ou totalmente, os respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas.

A lei veda o registro, em um mesmo dia, de títulos pelos quais se constituam direitos reais contraditórios sobre o mesmo imóvel¹⁰⁹. Prevalecerão, para efeito de prioridade¹¹⁰ de registro, quando apresentados no mesmo dia, os títulos prenotados no Protocolo sob número de ordem mais baixo¹¹¹, protelando-se o registro dos apresentados posteriormente, pelo prazo correspondente a, pelo menos, um dia útil¹¹².

Porém tal vedação não se aplica, em hipótese bastante improvável, às escrituras públicas, da mesma data e apresentadas no mesmo dia, que determinem, taxativamente, a hora da sua lavratura, prevalecendo, para efeito de prioridade, a que foi lavrada em primeiro lugar.

109 Lei 6.015/1973.

Art. 182 - Todos os títulos tomarão, no Protocolo, o número de ordem que lhes competir em razão da sequência rigorosa de sua apresentação.

Art. 186 - O número de ordem determinará a prioridade do título, e esta a preferência dos direitos reais, ainda que apresentados pela mesma pessoa mais de um título simultaneamente.

110 O princípio da prioridade registral “significa que, num concurso de direitos reais sobre um imóvel, estes não ocupam todos o mesmo posto, mas se graduam e classificam por uma relação de precedência fundada na ordem cronológica de seu aparecimento”. CARVALHO, Afrânio de. Registro de Imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6015 de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975. 2º Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 191.

111 Lei 6.015/1973.

Art. 205 - Cessarão automaticamente os efeitos da prenotação se, decorridos 30 (trinta) dias do seu lançamento no Protocolo, o título não tiver sido registrado por omissão do interessado em atender às exigências legais. (Renumerado do art 206 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

Parágrafo único. Nos procedimentos de regularização fundiária de interesse social, os efeitos da prenotação cessarão decorridos 60 (sessenta) dias de seu lançamento no protocolo. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011).

112 Assim, no dizer legal, todos os títulos tomarão, no Protocolo, o número de ordem que lhes competir em razão da sequência rigorosa de sua apresentação, determinando o número de ordem a prioridade registral do título. A prioridade registral estabelecerá a preferência dos direitos reais, ainda que apresentados, pelo mesmo requerente, mais de um título simultaneamente. A prioridade registral só existe na fase da prenotação. Noutras palavras: só podemos nos referir a prioridade entre dois títulos contraditórios quando ambos se encontram prenotados, porém ainda não registrados. Isto porque se um dos títulos já está registrado não há que se falar em prioridade, uma vez que com o registro configura-se a exclusão automática do segundo título, por conta da oponibilidade erga omnes decorrente da inscrição do título. Também não cabe ao registrador analisar eventual preferência de crédito entre dois títulos prenotados. Por exemplo, entre uma penhora deferida por um juízo trabalhista ou criminal e uma deferida por um juízo cível como crédito quirografário, não cabe a análise intrínseca do mandado de penhora, mas somente a observância da ordem cronológica da prenotação quando do ingresso do título na serventia. De enfatizar que o atendimento prioritário estabelecido na Lei 10.048/2000 (pessoas com deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 anos, as gestantes, as lactantes, as pessoas com crianças de colo e os obesos) e na Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) não se aplicam quanto à prioridade prenotação de títulos. Deste modo a prioridade de atendimento legal se aplica a atendimentos e protocolos que não envolvam o princípio da prioridade registral, como pedido de informações, requerimento de certidões ou mesmo o pedido de averbação, referentes à inclusão de dados, como número de CPF, ou retificações de grafia de nome, ou erros de fácil constatação: para esses casos, por exemplo, havendo 9 pessoas sem características que garantam a prioridade, a aguardar atendimento, e um idoso chegar à serventia, ele será atendido em primeiro lugar. Em caso distinto, havendo as mesmas 9 pessoas aguardando atendimento e chegar à serventia um idoso com um título ao qual se aplique a prioridade registral, ele será atendido em 10º lugar, devendo ser respeitada a ordem de chegada.

Portanto, apresentadas duas escrituras, as quais se constituam direitos reais contraditórios sobre o mesmo imóvel, em um mesmo dia, terá prioridade a escritura que contenha a hora de sua lavratura demonstrando que foi lavrada em primeiro lugar. A lei não previu a hipótese de ser apresentada uma escritura com a hora expressa e outra sem conter a hora em que foi lavrada – para esses casos a melhor solução parece ser a de se conferir prioridade à que foi apresentada em primeiro lugar, protelando-se o segundo título para o dia seguinte, na forma dos art. 190 e 191 da Lei de Registros Públicos¹¹³.

O prazo da prenotação, o que garante o efeito de prioridade em caso de qualificação positiva pelo Oficial de Registro, que é de 30 (trinta) em geral (consoante art. 205 da Lei 6.015/1973), é, por força do parágrafo único do mesmo artigo, aumentado para 60 (sessenta dias) nos procedimentos de regularização fundiária de interesse social¹¹⁴.

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.

Na hipótese de a Reurb abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento será efetuado perante cada um dos oficiais dos cartórios de registro de imóveis.

Quando os imóveis regularizados estiverem situados na divisa das circunscrições imobiliárias, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão de competência do oficial do cartório de registro de imóveis em cuja circunscrição estiver situada a maior porção da unidade regularizada.

Quanto à questão da legitimidade, a Lei 13.465/2017, no seu art.14, prevê um amplo rol de legitimados para requerer o procedimento de Regularização fundiária. Assim sendo,

113 Lei 6.015/1973.

Art. 190 - Não serão registrados, no mesmo dia, títulos pelos quais se constituam direitos reais contraditórios sobre o mesmo imóvel.

Art. 191 - Prevalecerão, para efeito de prioridade de registro, quando apresentados no mesmo dia, os títulos prenotados no Protocolo sob número de ordem mais baixo, protelando-se o registro dos apresentados posteriormente, pelo prazo correspondente a, pelo menos, um dia útil.

Art. 192 - O disposto nos arts. 190 e 191 não se aplica às escrituras públicas, da mesma data e apresentadas no mesmo dia, que determinem, taxativamente, a hora da sua lavratura, prevalecendo, para efeito de prioridade, a que foi lavrada em primeiro lugar.

114 Lembrando que existem outras hipóteses que constam como exceção à regra de 30 dias dos efeitos da prenotação, como: a hipótese da suscitação de dúvida do art. 198 da Lei de Registros Públicos (sobrestamento dos efeitos até decisão final); quando segunda hipoteca é registrada sem que a primeira esteja registrada (art. 189 da LRP); na instituição de bem de família (art. 260 da LRP); no caso de retificação administrativa bilateral do art. 213, II da LRP; e no procedimento do registro de loteamento ou de desmembramento previsto na Lei 6.766/1979.

poderão requerer a Reurb, ostentando a condição de legitimados.

Os primeiros legitimados são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (na prática, os que mais exercem sua legitimidade), diretamente (de ofício), ou por meio de entidades da administração pública indireta; porém, entre os entes federativos e as demais entidades, são os municípios que ocupam o lugar de destaque na regularização fundiária urbana.

De lembrar que a Lei 13.465/2017 estabeleceu os conceitos para aplicação e efetividade de suas disposições.

Deste modo, “núcleo urbano” é o assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868/1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural.

“Núcleo urbano informal” é o 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.

“Núcleo urbano informal consolidado” é o 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 como os demais entes federativos, os municípios poderão dar início à regularização fundiária, tanto na espécie Reurb-S quanto na espécie Reurb-E, ou, ainda, na Reurb “inominada” ou “temporal”. Como os demais entes federativos, o município também deverá proceder à regularização fundiária, tanto em casos de loteamentos clandestinos como de loteamentos irregulares, conceituados no dispositivo legal como núcleos urbanos informais, consolidados ou não.

De acordo com o art. 30 da lei 13.465/2017, compete aos municípios classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados.

A classificação dos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda – Reurb-S - ocorrerá por declaração em ato do Poder Executivo

municipal – dispensada, portanto, a edição de lei¹¹⁵. 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. Para tanto devem ser consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo, mas, como dito anteriormente, e em virtude do Decreto 9.310/2018, não poderá ser superior a 5 (cinco) vezes o maior salário vigente no País.

A classificação em Reurb-S ou Reurb-E pode se dar de ofício pelo município ou em face de requerimento dos legitimados, cabendo ao Município, sob sua responsabilidade, definir se a regularização é de interesse social ou de interesse específico, presumindo-se que se tenham observados todos os requisitos legais ao fazer o enquadramento¹¹⁶. Ademais, devem ser respeitados todos os princípios e regras concernentes ao processo administrativo, sob pena de sanções administrativas, cíveis e criminais ao(s) servidor(es) infrator(es).

No caso de a regularização fundiária ser requerida por qualquer outro legitimado, o município terá um prazo de até 180 (cento e oitenta dias) para classificar a espécie de Reurb, sob pena de que prevaleça a indicação da espécie de Reurb apontada pelo legitimado quando do requerimento. Agora cabe a ressalva de como tal classificação poderá impactar o Poder Público, inclusive quanto à responsabilidade fiscal, uma vez que uma classificação errônea, como por exemplo, a classificação equivocada de uma Reurb-E como Reurb-S, poderá trazer altos custos referentes às obras de infraestrutura (assumidas pelo Poder Público apenas na Reurb-S) e à renúncia imotivada de receitas¹¹⁷ (uma vez que nos casos de Reurb-E deve haver o devido recolhimento e a efetiva comprovação do pagamento dos tributos). Vale dizer que a Reurb pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total

115 Lei 13.465/2017

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.

116 TJSP. AC 0003529-65.2011.8.26.0576 – CMSP, Rel. José Renato Nalini, j. 22/02/2012.

117 Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000 0 - Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

(...)

§ 1o A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

ou parcial.

De qualquer modo, o município poderá, em momento posterior, revisar a classificação (art. 30, §§ 2º e 3º da Lei 13.465/2017¹¹⁸), uma vez que a Administração, à luz do princípio da autotutela, tem o poder de rever e anular seus próprios atos, quando detectada a sua ilegalidade, ou revogá-los quando concluir que lhe são inconvenientes e inoportunos, consoante Súmulas 346 e 473, ambas do STF¹¹⁹.

Entendemos, portanto, que a alteração posterior por parte do município só será possível em caso de o Poder Público municipal demonstrar de modo inequívoco e fundamentado a realização de estudos técnicos, firmado por técnicos com atribuição para tal, que justifiquem a alteração, ou prova de má-fé por parte dos requerentes: por exemplo, um loteamento com construções de alto padrão, abrigando moradores de alto poder aquisitivo, que requer a Reurb-S em vez da Reurb-E, o que também geraria hipótese de sonegação fiscal, uma vez que nos casos de Reurb-E deve haver o devido recolhimento e a efetiva comprovação do pagamento dos tributos, aí incluídos os emolumentos, que possuem a natureza jurídica de taxa.

Em qualquer caso, todavia, a revisão da classificação da Reurb requerida, efetuada pelo Município, submete-se ao contraditório e ampla defesa por expresso mandamento constitucional, e sob pena de arbitrariedade incompatível com os princípios do processo administrativo, uma vez que a alteração pode implicar invasão da esfera jurídica dos interesses individuais de seus administrados, sendo obrigatória a instauração de prévio processo administrativo, no qual seja observado o devido processo legal e, portanto, os corolários da ampla defesa e do contraditório¹²⁰ efetivo¹²¹.

118 Lei 13.465/2017

Art. 30

(...)

§ 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.

119 STF. Súmula 346-STF: A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Súmula 473-STF: A administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

120 STJ. 1ª Turma. AgInt no AgRg no AREsp 760.681/SC, Rel. Min, julgado em 03/06/2019.

121 É necessária a prévia instauração de procedimento administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, sempre que a Administração, exercendo seu poder de autotutela, anula atos administrativos que repercutem na esfera de interesse do administrado. STF. 1ª Turma. RE 946481 AgR, Rel. Min. Roberto

Isso se torna mais relevante já que o Superior Tribunal de Justiça, em vários precedentes¹²², decidiu que o município tem o “dever” de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares. Explica-se.

Loteamento clandestino é o que o loteador sequer submeteu o projeto de loteamento ao município. Loteamento irregular é o que teve seu projeto aprovado pela administração pública municipal, mas cujo responsável não registrou o projeto ou não o executou conforme as plantas arquitetônicas e o plano aprovado de loteamento (PAL) ou sem observância das determinações do ato administrativo de licença, concedido pelo município.

O art. 40 da Lei 6.766/1979, aplicável à regularização fundiária urbana por força do art. 70 da Lei 13.465/2017 (ver comentários adiante), preceitua que o município ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida a regularidade do loteamento pelo loteador, “poderá” regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano do município, e para a defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

Ou seja, a responsabilidade de promoção do parcelamento do solo, com a obtenção de autorização legal para tanto, é do loteador. Todavia, tal responsabilidade é, de forma subsidiária, do município, consoante art. 30, inciso VIII, da CF/88.

Com base na dicção legal alguns entendiam que o município que não teria esse dever, uma vez que o dispositivo legal é expresso em dizer que o município “poderá” regularizar: deste modo, a regularização de um loteamento clandestino ou irregular seria ato discricionário do poder público, pois que o Poder Público tem autonomia para definir qual realizar, dentre suas várias prioridades na implementação das suas políticas públicas.

No entanto, não foi essa a interpretação que o Superior Tribunal de Justiça deu ao comando legal. De acordo com o STJ, o município não tem mera faculdade nem discricionariedade; ao contrário, tem o poder-dever de regularizar loteamento que seja clandestino ou irregular, sendo a regularização um ato vinculado da administração municipal. Destarte deve o município realizar e implantar toda a infraestrutura necessária à urbanização total do loteamento clandestino ou irregular.

Barroso, julgado em 18/11/2016.

122 STJ. REsp 1.113.789/SP, Rel. Ministro Castro Meira, julgado em 16/6/2009; REsp 131.697/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, julgado em 7/4/2005.

Portanto, consoante o STJ, o art. 40 da Lei 6.766/1979 estabelece, subsidiariamente, um poder-dever do Município de regularizar loteamento não autorizado, não registrado, ou executado sem cumprimento das determinações do ato administrativo de licença. De ressaltar que a Lei 6.766/79 foi recepcionada, e não deve ser lida como no ano de 1979, mas sim interpretada em harmonia e fundamento com a Constituição Federal de 1988.

De fato, o art. 30, VIII, da Constituição Federal declara que compete aos Municípios, dentre outros, promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Além disso a Carta Magna também estabelece que os municípios têm obrigação própria e autônoma quanto à implementação de políticas públicas, saneamento básico e a infraestrutura urbana (artigos 23, inciso IX, 30, inciso VIII, e 182 da Constituição Federal).

Tal obrigação foi reproduzida no âmbito infraconstitucional: a atuação do governo local deve buscar garantir o direito a cidades sustentáveis e evitar o parcelamento do solo inadequado em relação à infraestrutura urbana, consoante art. 2º, I e VI, "c", do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Sendo assim, e com o intuito de evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, o Município, de acordo com o STJ, não pode eximir-se do dever de regularizar loteamentos irregulares se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder com as obras e melhoramentos indicados pelo ente público.

Portanto, a aplicação do art. 40 da Lei 6.766/79 é obrigatória para o município, sendo, assim, vinculante, e não meramente facultativo¹²³, lembrando que em matéria de competência legislativa concorrente vale a regra da predominância do interesse, respeitando-se a legislação estadual, distrital ou municipal sempre — e apenas — se ela promover um aumento no padrão normativo de proteção aos bens jurídicos tutelados, e não o contrário.

Isso não significa que se exige que o Município faça a regularização de loteamentos clandestinos (não aprovados pelo Município) em terrenos que ofereçam perigo imediato para os moradores lá instalados, assim como os que estejam em Áreas de Preservação Permanente,

123 Observe-se que o § 5º do art. 40 está fora de aplicação para a Reurb, por força do art. 70 da Lei 13.465/2017. Poder-se-ia mesmo entender que o município, na Reurb, teria que não obedecer à sua própria legislação. Isso porque em grande parte dos municípios brasileiros a legislação urbanística municipal é cópia da legislação federal (em matéria concorrente, a lei federal deve ser lei de normas gerais). Na Reurb, portanto, a lei federal poderia dizer para não aplicar a legislação que o próprio município criou.

de proteção de mananciais de abastecimento público, ou mesmo fora do limite de expansão urbana fixada nos termos dos padrões de desenvolvimento local. A ordem judicial, nesses casos, deve ser apenas para exigir que o Poder Público faça a remoção das pessoas alojadas nesses lugares insalubres, impróprios ou inóspitos, assegurando-lhes habitação digna e segura (o verdadeiro direito à cidade)¹²⁴.

O município tem o dever de realizar o asfaltamento das vias, a implementação de iluminação pública, redes de energia, água e esgoto, os calçamentos etc. O Município deverá, ele próprio e às suas expensas, fazer as obras necessárias, cobrando depois, do loteador, o ressarcimento pelos custos que teve com a regularização¹²⁵.

Quanto à responsabilidade do município no caso, cabe, por derradeiro, esclarecer que há duas situações distintas. Na primeira situação existe a possibilidade de a administração municipal agir enquanto é possível cobrar do empreendedor loteador o cumprimento de suas obrigações. É faculdade sua utilizar recursos públicos para tomar as providências pendentes de competência do loteador, ressarcindo-se do custo em regresso. Na segunda, não mais é possível exigir o cumprimento das obrigações pelo loteador, a municipalidade é omissa e o loteamento começa a se efetivar sem a observância das normas legais, com violação do direito à infraestrutura urbana e lesão aos moradores. Nessa segunda situação o Poder Público Municipal é responsável pela regularização *lato sensu* do loteamento. Em suma, na hipótese de loteamento privado irregular, enquanto for possível a responsabilização do loteador, a responsabilidade do Município é subsidiária, à falta de previsão legal pela solidariedade¹²⁶.

Logo, a obrigação de o município fiscalizar sua área deve ser eficiente e atual a ponto de evitar a sua omissão e a decorrente responsabilização.

O art. 40 da Lei 6.766/1979, assim, trata de simplificado procedimento para a efetivação de políticas públicas de desenvolvimento urbano, cujo cumprimento, por opção de política legislativa, é obrigação do empreendedor (artigos 3º, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º da Lei

124 Reproduzida a explicação, de todas sempre claras, de Márcio André Lopes Cavalcante, disponível em <https://www.dizerodireito.com.br/2019/08/o-art-40-da-lei-676679-preve-um-poder.html>. Acesso em 06/01/2021.

125 Existe o poder-dever do Município de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares. Esse poder-dever, contudo, fica restrito à realização das obras essenciais a serem implantadas em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, caput e § 5º, da Lei nº 6.799/79).

Após fazer a regularização, o Município tem também o poder-dever de cobrar dos responsáveis (ex: loteador) os custos que teve para realizar a sua atuação saneadora.

STJ. 1ª Seção. REsp 1.164.893-SE, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 23/11/2016 (Info 651).

126 STJ. REsp 1.394.701/AC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 17/9/2015.

6.766/1979). Se o empreendedor-loteador procede ao loteamento de solo urbano sem observar as condições e obrigações legais e o ente municipal, ciente, permanece na omissão, há hipótese para a responsabilização civil, administrativa e criminal (artigos 186 e 187 da Lei 10.406/2002; artigos 50 a 52 da Lei 6.766/1979; art. 11 da Lei 8.429/1992).

Situação interessante, e que se tratará adiante, é a que configura um caso concreto distinto daqueles que são mais comumente observados, qual seja, os que o loteador é uma entidade privada, que deixa de promover o parcelamento do solo e de realizar as obras de infraestrutura básica. A situação distintiva é quando ocorre não o loteamento por particular, mas a formação de um núcleo irregular em área pública, com a consequente omissão do Poder Público. Mais interessante ainda, é quando a omissão do poder público é do ente estadual, que mesmo ciente da ocupação das terras, optou por permanecer inerte, sem promover a devida regularização ou a destinação do imóvel, e a regularização fundiária é promovida pelo Estado com a aprovação pelo município nas terras estaduais, mediante comando judicial.

Nesse sentido, recente decisão do TJRS que é paradigmática quanto ao modo de se lidar com a questão, imprimindo prestação positiva ao Estado¹²⁷:

0075356-93.2020.8.21.7000

Pelo exposto, JULGO PROCEDENTES os pedidos formulados na presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO para condenar o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL na seguinte obrigação de fazer:

a) proceder no desmembramento no registro imobiliário da porção do imóvel que atualmente está situado em zona urbana em relação à porção que se situa em zona rural (no prazo de um ano); sem prejuízo de que a área remanescente situada em zona urbana que não tenha sido objeto de ocupação/loteamento seja destacada em matrícula própria e não seja incluída no projeto de regularização do item 'b';

b) proceder na elaboração de projeto de regularização fundiária quanto à área objeto de ocupação/loteamento, nos termos dos arts. 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017, e observância, em qualquer caso, da legislação municipal vigente atinente à matéria, em especial ao disposto na Lei Municipal n.º 6.810/2007 e, se for o caso, também ao disposto na Lei Municipal n.º 7.911/2014; e submissão ao ato de aprovação municipal; com acolhimento de todas as determinações e medidas técnicas dos órgãos licenciadores, inclusive modificação do projeto de parcelamento, com eventual extinção de lotes situados em áreas com restrições

127 TJRS. Remessa Necessária, Nº 70084369974, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira, Julgado em: 30-08-2021. NOTA: reproduziu-se a sentença, que foi confirmada em sede de Remessa Necessária e de Apelação Cível pelo Tribunal, exceto quanto ao item “f”, uma vez que, no atinente a esse item específico, o Tribunal entendeu que excedia a análise da omissão do Poder Público e adentrava no mérito de ato discricionário de gestão própria da Administração Pública.

ambientais e urbanísticas à ocupação e edificação no prazo de um ano;

c) proceder na submissão da regularização fundiária/parcelamento do solo a registro junto ao Ofício do Registro de Imóveis competente, com observância das exigências do artigo 42 e seguintes da Lei Federal n.º 13.465/2017, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da aprovação do projeto pelo Município; inclusive com a transferência de domínio ao MUNICÍPIO das áreas viárias e não viárias de uso público;

d) proceder na implantação de todas as obras de infraestrutura essencial faltantes, nos termos do §1º do art. 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017, conforme cronograma físico financeiro aprovado pelo Município;

e) conceder título para registro de propriedade aos ocupantes da área em questão, preferencialmente em nome da mulher, que poderá ser feito no âmbito de programa habitacional; ou, não enquadrada a concessão do título em programa habitacional, deverá ser concedido no prazo de até 90 (noventa) dias a contar da efetivação do registro do parcelamento; devendo ser garantida a segurança da posse das moradias, sem prejuízo da cobrança administrativa ou judicial de dívidas contratuais e/ou tributárias incidentes; e, quanto aos ocupantes que eventualmente tiverem que ser reassentados em função do projeto elaborado para a área, a adoção das medidas necessárias a assegurar sua moradia, preferencialmente mediante reassentamento no mesmo loteamento;

f) doar os lotes/terrenos não ocupados e não comercializados previstos no projeto, e que não forem utilizados para reassentamento de ocupantes do próprio loteamento, para o patrimônio do Fundo da Casa Popular (FUNCAP), regido pela Lei n.º 5.348/2000 do Município de Caxias do Sul, ou outro programa habitacional que venha a substituí-lo. Deixo de fixar honorários advocatícios em favor do Ministério Público, face a vedação contida no art. 128, § 5º, inciso II, alínea “a”, da CF/88. Isento o Estado do pagamento de custas processuais. Sentença sujeita à remessa necessária.

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

(...)”

A Lei 13.465/2017 estabelece os legitimados para requererem a regularização fundiária, dentre eles, os municípios. Como visto, há várias questões a se pontuar.

De enfatizar que a Lei 13.465/2017, em suas Disposições Finais, no art. 70, reza que as disposições da Lei 6.766/1979, não se aplicam à Reurb, exceto quanto ao disposto nos art. 37, 38, 39, no caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 40 e nos arts. 41, 42, 44, 47, 48, 49¹²⁸, 50, 51 e

128 Lei 6.766/1979

Art. 41. Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro, de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado.

Art. 42. Nas desapropriações não serão considerados como loteados ou loteáveis, para fins de indenização, os terrenos ainda não vendidos ou compromissados, objeto de loteamento ou desmembramento não registrado.

(...)

Art. 44. O Município, o Distrito Federal e o Estado poderão expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana

52 da referida lei. Deste modo, o § 5º do art. 40 estaria fora de aplicação para a Reurb.

A Lei destaca um segundo grupo de legitimados para requerer a Reurb: são os beneficiários da regularização fundiária, de modo 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.

O processo de Reurb pode ser realizado de modo coletivo ou individualmente, para um determinado imóvel, uma vez que o beneficiário – seja proprietário, possuidor ou ocupante - não pode sofrer os prejuízos advindos da omissão do Poder Público, e continuar com seu imóvel no estado de irregularidade ou ilegalidade.

Isto porque, voltando à discussão anterior, ninguém conhece a real dimensão da cidade ilegal. Mais: há vários níveis de ilegalidade: desde o invasor de terras até o promitente comprador de boa-fé cujo lote, objeto do contrato, não foi devidamente regularizado pelo loteador ou incorporador¹²⁹.

Sendo de cunho essencialmente dominial a regularização fundiária prevista na nova lei, há uma diversidade de legitimados com interesse de requererem a regularização, mais para a

para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades.

(...)

Art. 47. Se o loteador integrar grupo econômico ou financeiro, qualquer pessoa física ou jurídica desse grupo, beneficiária de qualquer forma do loteamento ou desmembramento irregular, será solidariamente responsável pelos prejuízos por ele causados aos compradores de lotes e ao Poder Público.

Art. 48. O foro competente para os procedimentos judiciais previstos nesta Lei será o da comarca da situação do lote.

Art. 49. As intimações e notificações previstas nesta Lei deverão ser feitas pessoalmente ao intimado ou notificado, que assinará o comprovante do recebimento, e poderão igualmente ser promovidas por meio dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos da Comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-las.

§ 1º Se o destinatário se recusar a dar recibo ou se furtar ao recebimento, ou se for desconhecido o seu paradeiro, o funcionário incumbido da diligência informará esta circunstância ao Oficial competente que a certificará, sob sua responsabilidade.

§ 2º Certificada a ocorrência dos fatos mencionados no parágrafo anterior, a intimação ou notificação será feita por edital na forma desta Lei, começando o prazo a correr 10 (dez) dias após a última publicação.

129 Erminia Maricato denomina essa última situação de “ilegalidade branda”. Nas palavras da autora: “Por exemplo, não deixar as ruas na largura exigida por lei municipal, deixar menos do que 10% para a área verde, deixar um pouco menos do que é destinado a área institucional, lotear ruas de inclinação maior do que a legislação permite. Isso eu considero branda. O que eu não considero branda? Lotear terra grilada ou de propriedade suspeita, porque quem comprou está arriscado a não ver confirmada a sua propriedade”. In STANISCI, Carolina. Ninguém conhece a cidade ilegal. *MP Dialógico - Revista do Movimento do Ministério Público Democrático*, ano IV, n. 5, 2008.

obtenção do título de propriedade que almejam, e menos para a efetivação de políticas viáveis de urbanização, com a inclusão, de forma realista, dos núcleos informais à cidade.

Também são legitimados para o procedimento de regularização fundiária urbana os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores. Nesse caso, é de enfatizar uma situação bastante corriqueira nos municípios brasileiros: a questão da responsabilidade dos empreendedores, que podem ser os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, de loteamentos clandestino ou irregular.

Cabe repisar que loteamento clandestino é o que o loteador sequer submeteu o projeto de loteamento ao município; já loteamento irregular é o que teve seu projeto aprovado pela administração pública municipal, mas cujo responsável não registrou o projeto ou não o executou conforme as plantas e o plano aprovado de loteamento (PAL) ou sem observância das determinações do ato administrativo de licença, concedido pelo município.

Nesses dois casos se o empreendedor particular deu causa à formação de núcleo informal, conjunto habitacional ou condomínio informal, poderá responder civilmente quando da conclusão da Reurb.

Com efeito, haverá o direito de regresso àqueles que suportarem os custos e obrigações da regularização fundiária urbana contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais, consoante art. 14 § 2º da Lei 13.465/2017. Os que suportarem os custos, seja particular ou Município, poderão cobrar em regresso dos loteadores irregulares.

Vale dizer que a Lei 13.465/2017, em suas Disposições Finais, no art. 70, reza que as disposições da Lei 6.766/1979, não se aplicam à Reurb, exceto quanto ao disposto nos arts. 37, 38, 39, no caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 40¹³⁰ e nos arts. 41, 42, 44, 47, 48, 49¹³¹, 50,

130 Lei 6.766/1979

Art. 37. É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.

Art. 38. Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta.

§ 1º Ocorrendo a suspensão do pagamento das prestações restantes, na forma do caput deste artigo, o adquirente efetuará o depósito das prestações devidas junto ao Registro de Imóveis competente, que as depositará em estabelecimento de crédito, segundo a ordem prevista no inciso I do art. 666 do Código de Processo Civil, em conta com incidência de juros e correção monetária, cuja movimentação dependerá de prévia autorização judicial.

§ 2º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, ou o Ministério Público, poderá promover a notificação ao loteador prevista no caput deste artigo.

§ 3º Regularizado o loteamento pelo loteador, este promoverá judicialmente a autorização para levantar as prestações depositadas, com os acréscimos de correção monetária e juros, sendo necessária a citação da

Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, para integrar o processo judicial aqui previsto, bem como audiência do Ministério Público.

§ 4º Após o reconhecimento judicial de regularidade do loteamento, o loteador notificará os adquirentes dos lotes, por intermédio do Registro de Imóveis competente, para que passem a pagar diretamente as prestações restantes, a contar da data da notificação.

§ 5º No caso de o loteador deixar de atender à notificação até o vencimento do prazo contratual, ou quando o loteamento ou desmembramento for regularizado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, nos termos do art. 40 desta Lei, o loteador não poderá, a qualquer título, exigir o recebimento das prestações depositadas.

Art.39. Será nula de pleno direito a cláusula de rescisão de contrato por inadimplemento do adquirente, quando o loteamento não estiver regularmente inscrito.

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

§ 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

§ 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.

§ 3º No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.

§ 4º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despendar, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.

§ 5º A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999).

Art. 41. Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro, de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado.

Art. 42. Nas desapropriações não serão considerados como loteados ou loteáveis, para fins de indenização, os terrenos ainda não vendidos ou compromissados, objeto de loteamento ou desmembramento não registrado

131 Lei 6.766/1979

Art. 41. Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro, de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado.

Art. 42. Nas desapropriações não serão considerados como loteados ou loteáveis, para fins de indenização, os terrenos ainda não vendidos ou compromissados, objeto de loteamento ou desmembramento não registrado.

(...)

Art. 44. O Município, o Distrito Federal e o Estado poderão expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para loteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades.

(...)

Art. 47. Se o loteador integrar grupo econômico ou financeiro, qualquer pessoa física ou jurídica desse grupo, beneficiária de qualquer forma do loteamento ou desmembramento irregular, será solidariamente responsável pelos prejuízos por ele causados aos compradores de lotes e ao Poder Público.

Art. 48. O foro competente para os procedimentos judiciais previstos nesta Lei será o da comarca da situação do lote.

51 e 52 da referida lei.

Assim sendo, aplicam-se essas disposições da Lei 6.766/1979, para a qual se deve atentar.

Cabe a ressalva, nesse caso, de que o requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

No ponto, a ressalva de servir a regularização como atrativo para mais irregularidades, uma vez que

“pesquisas sobre as datas de chegada de habitantes de assentamentos informais sugerem que, em muitos casos, a maioria das pessoas mudou-se no momento em que saiu. anunciou ou implementou um programa de regularização. A ideia de que as expectativas de regularização têm um efeito sobre a informalidade é também corroborado pelo grande número de invasões e ocupações que ocorrem em períodos eleitorais, quando os candidatos prometem novos programas de regularização. Exemplos dos efeitos das expectativas criadas por promessas populistas abundam em História da América Latina. Vários dos assentamentos existentes que precisam ser normalizados hoje devem sua origem à complacência irresponsável de políticos que fecharam os olhos. ou, pior ainda, cederam terras públicas para fins eleitorais Informalidade, pobreza urbana e os preços dos terrenos”.¹³²

De bom alvitre ter atenção a essa hipótese, uma vez que o legislador não livrou os responsáveis pela formação de núcleos informais (loteamentos e incorporações clandestinas ou irregulares) de sofrerem as consequências de suas condutas. Ou seja, a regularização do estado de informalidade visa evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e defender os direitos dos adquirentes de lotes cujo loteamento ou desmembramento foi clandestino ou irregular. O saneamento, porém, não extingue as responsabilidades civil, administrativa e penal.

Art. 49. As intimações e notificações previstas nesta Lei deverão ser feitas pessoalmente ao intimado ou notificado, que assinará o comprovante do recebimento, e poderão igualmente ser promovidas por meio dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos da Comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-las.

§ 1º Se o destinatário se recusar a dar recibo ou se furtar ao recebimento, ou se for desconhecido o seu paradeiro, o funcionário incumbido da diligência informará esta circunstância ao Oficial competente que a certificará, sob sua responsabilidade.

§ 2º Certificada a ocorrência dos fatos mencionados no parágrafo anterior, a intimação ou notificação será feita por edital na forma desta Lei, começando o prazo a correr 10 (dez) dias após a última publicação.

132 SMOLKA, Martim O., *Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra*. In *Perspectivas urbanas : temas críticos en políticas de suelo en América Latina* / Editado por Martim O. Smolka & Laura Mullahy. Lincoln Institute of Land Policy. IV. Land Lines: Cambridge, Mass., 2007, p.75-76.

Sobre a responsabilidade civil, frise-se que a Lei 6.766/79 estabelece que se o loteador ou qualquer pessoa física ou jurídica que integrar grupo econômico ou financeiro que sejam beneficiários de qualquer forma do loteamento ou desmembramento irregular, serão responsáveis solidariamente pelos prejuízos por eles causados aos compradores de lotes e ao Poder Público. Mais: nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais (art. 14 § 2º da Lei 13.465/2017).

Em âmbito processual civil é de se enfatizar o loteador não poderá fundamentar qualquer ação ou defesa sobre loteamentos ou desmembramento a que procedeu sem apresentação dos registros e contratos a que ela se refere (art. 46 da Lei 6.766/79). O foro competente para os procedimentos judiciais será o da comarca da situação do lote.

Outro legitimado é a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes. Nos termos da Lei Complementar 80/1994, com as alterações da Lei Complementar 132/2009, são objetivos da Defensoria Pública, dentre outros, a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais, o que é perfeitamente cabível em casos de regularização fundiária que têm como objetivo maior a efetividade do direito à moradia digna.

Ademais, são funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras, a promoção da difusão e da conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico. A Defensoria Pública cabe ainda a promoção de ação civil pública e de todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes.

Também deve promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

De ressaltar que as funções institucionais da Defensoria Pública poderão ser exercidas inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público¹³³.

Finalmente, o Ministério Público também é um dos legitimados para requerer a

133 Lei Complementar 80/1994, com as alterações da Lei Complementar 132/2009.

regularização fundiária. No entanto, o procedimento será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público. Com efeito, o *Parquet* deve atuar em prol da ordem urbanística, nos termos do art. 1º, VI, c/c art. 5º da Lei nº 7.347/85. Além disso, o Ministério Público é legitimado a requerer a regularização fundiária urbana, nos termos do art. 14, V, da Lei Federal nº 13.465/2017. Tal prerrogativa afasta qualquer alegação de ingerência na eleição discricionária de políticas públicas do Poder Executivo; ao contrário, propõe a defesa da ordem urbanística por titular legitimado, cabendo a análise, se for o caso, pelo Poder Judiciário da efetiva omissão ou arbitrariedade, ou não, por parte do gestor público, a fim de evitar a ofensa à Separação dos Poderes.

Após se ter esmiuçado as características e os fundamentos dos legitimados, cabe se enfatizar que estes poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro. Todavia, é ao Município que cabe instaurar o procedimento administrativo de regularização fundiária, para que emita a CRF e a leve ao competente cartório de registro de imóveis para que seja registrada a regularização fundiária.

De observar que no concernente à quebra do princípio da continuidade, “o Município não precisa ser titular de domínio para efetivar a regularização fundiária de interesse social”¹³⁴. Essa disposição estava expressa no art. 50, parágrafo único da Lei 11.977/2009 e no art. 288-A da Lei de Registros Públicos: ambos artigos, porém, forma revogados, mas substituídos pelo § 1º do art. 14 da Lei 13.465/2017¹³⁵.

Uma vez 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. Tratando-se de imóveis públicos ou privados, caberá ao Município – e não o Oficial de Registro de imóveis - 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.

134 SÃO PAULO. TJSP. AC 0003529-65.2011.8.26.0576 – CSMSP, Rel. Des. José Renato Nalini, j. 22/03/2012.

135 Lei 13.465/2017.
Art. 14. Poderão requerer a Reurb:
(...)

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

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.

Os Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados têm a competência e o dever de classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb. Além disso, o Município deve processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária. Finalmente, deve o Município emitir a CRF, que, como dito antes, será o título próprio para o registro da regularização fundiária urbana.

Além dos municípios, a Reurb poderá ser requerida pela União ou pelos Estados; nesse caso a classificação da Reurb em Reurb-S ou Reurb-E passará a ser de competência e responsabilidade do ente federativo instaurador, perdendo o município esse poder-dever.

O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento. No caso de a Reurb ser requerida pela União ou pelos Estados, entendemos que esta disposição se aplica também ao ente federativo instaurador.

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 justifique¹³⁶.

Após o requerimento dos interessados legitimados, a regularização fundiária urbana obedecerá às seguintes fases: processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; elaboração do projeto de regularização fundiária; saneamento do processo

136 Ainda nos termos da Lei 13.465/2017:

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 conseqüente expedição da CRF.

§ 3º Os Municípios poderão instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb.

administrativo; decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; expedição da CRF pelo Município – o título hábil que será levado a registro; e 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.

Não impedirá a Regularização Fundiária urbana, na forma da Lei 13.465/2017, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana. Como já afirmado, omissa o legislativo municipal, a lei federal é autoaplicável.

A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado. A CRF deverá conter, no mínimo: o nome do núcleo urbano regularizado; a localização; a modalidade da regularização; as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver; 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.

O registro da CRF e do projeto de regularização fundiária (PRF) aprovados será requerido diretamente ao Oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será procedimento administrativo efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.

Após o recebimento da 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.

Na hipótese de a Reurb abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento será efetuado perante cada um dos oficiais dos cartórios de registro de imóveis. O dispositivo expresso na lei da Reurb segue a regra da Lei dos Registros Públicos (Lei 6.015/1973), que estabelece que os registros relativos a imóveis situados em comarcas ou circunscrições limítrofes, que serão feitos em todas elas (art. 169, II). De

ressaltar que os Registros de Imóveis devem fazer constar dos registros tal ocorrência, com remissões recíprocas.

Quando os imóveis regularizados estiverem situados na divisa das circunscrições imobiliárias, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão de competência do oficial do cartório de registro de imóveis em cuja circunscrição estiver situada a maior porção da unidade imobiliária regularizada.

A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) deve conter os seguintes requisitos, consoante dicção legal:

Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;

V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

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.

Isso é o que dispõe o art. 41 da Lei 13.465/2017, de maneira que deverão estar presentes estes requisitos para que o Oficial de Registro de imóveis, após receber e prenotar a CRF junto com a documentação exigida conforme a lei, a qualifique positivamente – o que quer dizer, a qualifique de modo a permitir o ingresso da CRF no fôlio real. Ausente qualquer requisito o Oficial de Registro deverá devolver a CRF na forma de nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa – nesse caso, falta de atendimento da CRF aos requisitos legais.

Em caso de recusa do registro, o Oficial de Registro de imóveis deverá, no prazo de 15 (quinze) dias, expedir a nota devolutiva fundamentada, na qual indicará, de uma só vez, todos os motivos da recusa e formulará as exigências necessárias para adequar a documentação aos requisitos previstos em lei ou no Código de Normas do Estado delegante.

Não se conformando o apresentante com a exigência do Oficial, ou não a podendo satisfazer, será a CRF, a seu requerimento e com a declaração de dúvida, remetido ao juízo competente para dirimi-la, obedecendo-se ao disposto no art. 198 da Lei 6.015/1973, iniciando-se o procedimento de suscitação de dúvida. Trata-se, portanto, de processo administrativo por meio do qual o oficial submete ao juiz a análise e decisão sobre alguma exigência a ser satisfeita, a requerimento de parte interessada¹³⁷.

O registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados somente na modalidade de Reurb-S, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação. No caso de Reurb-E a comprovação do recolhimento dos tributos é obrigatória e imprescindível para que o Oficial dê continuidade ao processamento do registro.

Vale dizer que existem averbações prévias ao registro: a averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural objeto da regularização fundiária urbana no Incra é dispensada. Entretanto a averbação prévia do auto de demarcação urbanística (a demarcação urbanística é medida opcional, facultativa, preliminar, e preparatória da Reurb), se realizada, é obrigatória.

A demarcação urbanística é um procedimento opcional, facultativo e preparatório da Reurb, com o propósito de 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 a averbação (e não o registro) na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

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. Deste modo, em optando o Poder Público pela demarcação

137 NEVES, Daniel Amorim Assumpção, *Manual de Direito Processual Civil*, Volume Único, Salvador: JusPodium, 2019, p. 1782.

urbanística, deve o auto de demarcação urbanística, instrumento descritivo da demarcação, ser instruído com: planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; e planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

O auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em domínio público; em domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; ou em domínio privado objeto do devido registro na serventia de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos.

Os procedimentos da demarcação urbanística, como já dito, constituem faculdade e opção do poder público, e não constituem condição para o processamento e a efetivação de qualquer modalidade de Reurb.

O poder público deverá notificar os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que estes, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias.

A notificação enviada conterà a advertência de que a ausência de impugnação implicará a perda de eventual direito que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da Reurb.

Eventuais titulares de domínio ou confrontantes não identificados, ou não encontrados ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal, serão notificados por edital, para que, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias - a ausência de manifestação destes será interpretada como concordância com a demarcação urbanística. O edital de notificação conterà resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado.

Se houver impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, é facultado ao poder público prosseguir com o procedimento em relação à parcela não impugnada.

A critério do poder público municipal, as medidas de notificação e de procedimentos para publicação de edital poderão ser realizadas pelo registro de imóveis do local do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Na hipótese de apresentação de impugnação, a lei faculta a adoção de procedimento extrajudicial de composição de conflitos, como dito anteriormente, numa característica de simplificação e flexibilização dos processos de regularização fundiária. Caso exista demanda judicial de que o impugnante seja parte e que verse sobre direitos reais ou possessórios relativos ao imóvel abrangido pela demarcação urbanística, deverá informá-la ao poder público, que comunicará ao juízo a existência do procedimento.

Eventual mediação observará o disposto na Lei 13.140/2015, facultando-se ao poder público promover 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. Caso não se obtenha acordo na etapa de mediação, fica facultado o emprego da arbitragem.

Assim sendo, após todo esse procedimento, se procederá ao ato de averbação do auto de demarcação urbanística, se for a opção do Município. Consoante art. 22 da Lei 13.465/2017, decorrido o prazo sem impugnação ou caso superada a oposição ao procedimento, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas.

A averbação informará: I - a área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado; II - as matrículas alcançadas pelo auto de demarcação urbanística e, quando possível, a área abrangida em cada uma delas; e III - a existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores.

De frisar que em caso de o auto de demarcação urbanística incidir sobre imóveis ainda não matriculados, previamente à averbação, será aberta matrícula, que deverá refletir a situação registrada do imóvel, dispensadas a retificação do memorial descritivo e a apuração de área remanescente.

Nos casos de registro anterior efetuado em outra circunscrição, para abertura da matrícula, o Oficial requererá, de ofício, certidões atualizadas daquele registro.

Na hipótese de a demarcação urbanística abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o oficial do registro de imóveis responsável pelo procedimento

comunicará as demais circunscrições imobiliárias envolvidas para averbação da demarcação urbanística nas respectivas matrículas alcançadas.

A demarcação urbanística será averbada ainda que a área abrangida pelo auto de demarcação urbanística supere a área disponível nos registros anteriores.

Não se exigirá, para a averbação da demarcação urbanística, a retificação da área não abrangida pelo auto de demarcação urbanística, ficando a apuração de remanescente sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido.

Além disso, em regra, em um imóvel rural, quando tem alterada sua destinação, deve haver a averbação do cancelamento do cadastro do imóvel rural no Incra.

Para tal procedimento deve se seguir, no mínimo, o seguinte trâmite na serventia de registro de imóveis¹³⁸: requerimento firmado pelo interessado, nos termos do art. 246 § 1º da Lei 6.015/1973, acompanhado de certidão do INCRA indicando cumprimento do disposto no art. 53 da Lei 6.766/1979, quanto à alteração de uso do imóvel em questão, passando de rural para fins urbanos; prova de quitação do Imposto Territorial Rural - ITR -, a ser expedida pela Receita Federal do Brasil, referente aos últimos 5 (cinco) anos, cuja exigência se encontra no art. 22 § 3º da Lei 4.947/1966; certidão expedida pelo Município constando o perímetro em que o imóvel está localizado, ou seja, se até mesmo rural, ou se urbano, ou de expansão urbana; certidão do Município, com indicação do número de cadastro do imóvel em referência; e, para os fins de se atender o princípio da especialidade objetiva, certidão a ser expedida pelo Município da situação do bem, com a descrição pormenorizada da localização do imóvel (rua, indicação do lado em que tal bem está a se situar, quanto a via pública para a qual está a fazer confrontação, se de localização par ou ímpar, bem como a distância métrica que está da edificação ou da esquina mais próxima, e em que quadra se localiza, etc.), de modo a configurá-lo como imóvel urbano, cumprindo-se, assim, o disposto no *caput* do art. 225, da Lei 6.015/73.

No entanto, para os imóveis objeto de regularização fundiária urbana, a Lei 13.465/2017 dispensou a averbação prévia da alteração da destinação do imóvel rural para urbano. Assim sendo, o registro da CRF aprovado independe de averbação prévia do

138 Resumido a partir de Irib. Disponível em <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/imovel-rural-undefined-destinacao-undefined-alteracao-documentacao-exigida>. Acesso em 06/01/2021.

cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Porém, o Oficial de Registro de imóveis deve realizar, na matrícula existente, a averbação do memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização fundiária (PRF), previamente ao registro do projeto, em respeito ao princípio da especialidade. Essa averbação deverá ser realizada, contudo, em exceção ao princípio da rogação: ou seja, o Oficial deverá proceder de ofício, independentemente de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente.

Sobre a abertura de matrículas para os imóveis regularizados, ressalta-se que depois de recebida a CRF com o projeto da Reurb aprovado e documentação pertinente, feita a prenotação e com a qualificação positiva, sem exigências ou impedimentos, o Oficial de Registro de imóveis procederá ao registro da CRF (ou, como alguns denominam, “o registro da Reurb”). O registro da CRF com o projeto da Reurb aprovado importa nas seguintes situações distintas e subsequentes: 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.

O primeiro ato, logo após a prenotação, portanto, é a abertura de nova matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, quando for o caso.

Para os 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.

É de se frisar a importante alteração legislativa do art. 81 da Lei 13.465/2017, que dispôs que a Lei 6.015/1973, no seu art. 221 § 3^o¹³⁹, permita a dispensa da apresentação dos

139 Lei 6.015/1973

Art. 221. São considerados, para fins de escrituração, credores e devedores, respectivamente:

I - nas servidões, o dono do prédio dominante e o dono do prédio serviente;

II - no uso, o usuário e o proprietário;

III - na habitação, o habitante e o proprietário;

IV - na anticrese, o mutuante e o mutuário;

V - no usufruto, o usufrutuário e o nu-proprietário;

títulos de servidão, uso, habitação, anticrese, e usufruto, quando se tratar de registro do projeto de regularização fundiária e da constituição de direito real, sendo o ente público promotor da regularização fundiária urbana responsável pelo fornecimento das informações necessárias ao registro.

Nesses casos de regularização fundiária urbana, portanto, o Oficial de Registro de imóveis não deverá exigir os títulos em apartado, desde que o responsável pelo procedimento de regularização fundiária seja o ente público¹⁴⁰ e desde que conste a descrição do título no CRF – Certificado de Regularização Fundiária¹⁴¹. Somente atendidas essas duas exigências legais dispensada a apresentação de título individualizado, nos termos da legislação específica:

Quando o núcleo urbano regularizado abranger mais de uma matrícula, o Oficial de Registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área objeto de regularização, destacando a área abrangida na matrícula de origem, dispensada a apuração de remanescentes.

Como já explanado, o Oficial de Registro de imóveis, para atendimento ao princípio da especialidade, adotará o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização fundiária e deverá averbá-lo na matrícula existente, anteriormente ao registro do projeto, independentemente de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente. Nesses casos entendemos que a apuração de remanescente poderá ocorrer em momento posterior, como ocorre no caso do § 8o do art. 176 da Lei 6.015/1973.

(...).

§ 3º Fica dispensada a apresentação dos títulos previstos nos incisos I a V do caput deste artigo quando se tratar de registro do projeto de regularização fundiária e da constituição de direito real, sendo o ente público promotor da regularização fundiária urbana responsável pelo fornecimento das informações necessárias ao registro, ficando dispensada a apresentação de título individualizado, nos termos da legislação específica.

140 Fundamento legal para a exigência: Lei 6.015/1973, no seu art. 221 § 3º, na expressão “sendo o ente público promotor da regularização fundiária urbana responsável pelo fornecimento das informações necessárias ao registro.

141 Fundamento legal para a exigência: Lei 13.564/2017, no seu art. 41: “A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

(...)

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.

Se ainda assim houver dúvida quanto à extensão da gleba matriculada, em razão da precariedade da descrição tabular, o Oficial de Registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área destacada e averbará o referido destaque na matrícula matriz.

Na hipótese de o projeto de regularização fundiária não envolver a integralidade do imóvel matriculado, o registro será feito com base na planta e no memorial descritivo referentes à área objeto de regularização e o destaque na matrícula da área total deverá ser averbado.

Os padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, seguirão as diretrizes estabelecidas pela autoridade municipal ou distrital competente, as quais serão consideradas atendidas com a emissão da CRF. Essa disposição poderá dificultar sobremaneira a uniformização dos critérios para as confecções dos memoriais descritivos, permitindo critérios mais ou menos rigorosos, a depender da autoridade municipal.

O registro da CRF será feito em todas as matrículas atingidas pelo projeto de regularização fundiária aprovado, devendo ser informadas, quando possível, as parcelas correspondentes a cada matrícula.

Em todas as matrículas abertas para cada parcela de imóvel regularizado localizado em solo parcelado deverão (a Lei diz “quando for possível”) constar dos campos referentes ao registro anterior e ao proprietário, em respeito ao princípio da continuidade, 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.

Uma ressalva importante é que, em regra, havendo direitos reais e penhoras existentes, averbados na matrícula da gleba original, tais direitos reais e penhoras deverão, obrigatoriamente, uma vez encerrada a matrícula anterior por conta da regularização, serem averbados nas novas matrículas abertas. O motivo é que não é possível o cancelamento de direitos reais no âmbito administrativo.

Entretanto, na regularização fundiária não se deve esquecer que os títulos que conferem direitos reais aos ocupantes, e que constam na CRF (legitimação fundiária ou legitimação de posse) não devem ser averbados, mas sim registrados, em harmonia com a sistemática registral e conforme previsão legal.

E mais: nos casos de legitimação fundiária e legitimação de posse, uma vez encerrada a matrícula anterior por conta da regularização, não devem ser nas novas matrículas abertas averbados eventuais direitos reais e penhoras existentes.

Isso porque na 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.

E na legitimação de posse, do mesmo modo, 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.

Destarte, deve ser registrado o título de legitimação fundiária, prevista no art. 23 da Lei 13.465/2017, que é mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb-S¹⁴² ou da Reurb-E¹⁴³ (observe que tal instituto, na Lei se aplica à modalidade Reurb-S com restrições¹⁴⁴). A legitimação fundiária

142 A justificativa de tal restrição parece residir no fato de que 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. E quase sempre é necessária, o que a carência de recursos públicos faz com que se apresentem restrições na Reurb-S.

Já na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados, sem alocação de verbas públicas.

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. Ou seja, o Município será ressarcido pelos seus gastos (ou investimento).

143 Em que pese importante opinião em sentido contrário a Lei não veda a concessão de título de legitimação fundiária para os beneficiários da Reurb-E, consoante 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” (sem grifos no original). Contudo, contra nossa opinião: “Antes de tudo, pode-se dizer que a legitimação fundiária é uma das formas de atribuição de título jurídico aos ocupantes de unidades imobiliárias ainda não formalmente integradas ao espaço urbano, justamente com o escopo de operar tal formalização. É um dos instrumentos da Reurb (art. 15, I, lei 13.465/2017), mas aplicável apenas à Reurb-S, de acordo com o art. 23, §1º da lei. As referidas unidades imobiliárias, contudo, devem ser parte de “núcleos urbanos informais consolidados”, ou seja, com a marca da irreversibilidade (conforme o art. 11, III da lei 13.465/172) e existentes até 22 de dezembro de 2016. KUMPEL, Vitor Frederico e BORGARELLI, Bruno de Ávila. Legitimação fundiária na lei 13.465/2017 - Parte 1. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/290146/legitimacao-fundiaria-na-lei-13-465-2017---parte-1>.

144 Lei 13.465/2017

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade

favorece por titulação os ocupantes de núcleos informais consolidados existentes até a data de 22/02/2016, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse¹⁴⁵. Na forma da dicção legal (art. 23 da Lei 13.465/2017), constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade no âmbito da Reurb. Por tal motivo, pelo título de 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, razão por que, salvo neste último caso, não serão transferidos para a nova matrícula eventuais registros e averbações existentes, em virtude da natureza originária da aquisição.

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.

§ 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;
- I - 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.

No entanto, a recente Lei nº 14.118, de 2021 alterou o inciso I para conferir a seguinte redação:

“I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural”.

Com tais restrições legais deduz-se que um indivíduo que tenha sido beneficiado com a legitimação de posse em um imóvel não poderá requerer a legitimação fundiária tendo por objeto outro imóvel com a mesma finalidade (com finalidades distintas a lei permite expressamente). No entanto, o inverso aparenta ser possível, e alguns acreditam nessa possibilidade: ou seja, um indivíduo que tenha sido beneficiado com a legitimação fundiária poderia ser beneficiado com a legitimação de posse, uma vez que a Lei, nos art. 25 a 27, não restringe expressamente em seu texto com a exigência de não ter sido contemplado com outra legitimação de posse ou com a legitimação fundiária. No entanto, a legitimação de posse exige os requisitos previstos no art. 183 da Constituição Federal, dentre eles está o que exige que o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Veja-se: “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.”. Ocorre que se o indivíduo já foi beneficiário da legitimação fundiária ele já adquiriu o direito real de propriedade, estando, por força de mandamento constitucional, excluído de obter mais um benefício, qual seja, a legitimação de posse, razão pela qual não vislumbramos essa possibilidade.

Além disso é bom lembrar que a legitimação fundiária aplica-se somente núcleos informais consolidados existentes até a data de 22/02/2016; após essa data o benefício que resta para se regularizar é por meio da legitimação de posse, embora o ideal seja se prevenir, pelo menos a partir de 2016, a formação de novos núcleos de parcelamento e loteamentos irregulares ou clandestinos.

145 Nas palavras de ALFONSIN, Betânia, é a “prova cabal de que o grande objetivo da lei não é fazer regularização fundiária visando o direito à moradia ou o direito à cidade, mas garantir apenas o direito de propriedade”.

De destacar, ainda, que a legitimação fundiária da Lei 13.465/2017 pode abranger imóvel com finalidade não residencial, desde que seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação, nos termos do inciso III do art. 23. No que diz respeito à titularidade primitiva dos imóveis regularizados, não há dúvidas de que, tratando-se de imóveis privados, a falta de funcionalização pelo anterior proprietário legitima a regularização. No ponto, porém, cabe a ressalva do cumprimento da prescrição aquisitiva pelo tempo e quanto à área, conforme disposições constitucionais e legais.

Quanto ao tratamento no caso de imóveis públicos (ao contrário do usucapião, é possível a legitimação fundiária, com a aquisição da propriedade, que recaia sobre bens públicos, desde que os núcleos informais consolidados forem os existentes até a data de 22/02/2016), conforme o art. 71 da Lei 13.465/2017, expressa que ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei 8.666/1993¹⁴⁶, o que causa espécie, especialmente no caso da Reurb-E¹⁴⁷, quanto à alteração do regime geral

146 Lei 8.666/93

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

(..)

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

(...)

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007). Ultrapassa o direito à moradia, apesar de contribuir para a viabilização do local como área habitável.

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1o do art. 6o da Lei no 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; e (Redação dada pela Lei nº 13.465, 2017)

§ 2o A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, dispensada licitação, quando o uso destinar-se: (Redação dada pela Lei nº 11.196, de 2005)

(...)

II - a pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1o do art. 6o da Lei no 11.952, de 25 de junho de 2009 (Redação dada pela Lei nº 13.465, 2017).

147 Lembrando que na Reurb-E geralmente o interesse precípua é privado e de natureza econômica; ao contrário da Reurb-S, cuja finalidade é pública, com o objetivo de concretizar o direito de moradia

de alienação e afetação de bens públicos, como também quanto à imprescritibilidade de bens públicos¹⁴⁸, e, ainda, a possibilidade de conflito federativo na hipótese de um município pretender regularizar área pública de outro ente federativo¹⁴⁹.

De ressaltar a hipótese de “venda direta” pelo Poder Público ao particular, uma vez que o art. 98 da Lei, nas disposições finais, facultou aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal utilizar a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016, devendo cada ente regulamentar o processo em legislação própria nos moldes do disposto no art. 84 a Lei¹⁵⁰.

148 Sobre a imprescritibilidade ou não de bens públicos que não cumprem sua função social não se tratará nesse estudo.

149 ANDRADE, Eric Santos. *Art. 23 da Lei 13.465/2017*. In CORREIA, Arícia Fernandes, MOURA, Emerson Affonso da Costa, MOTA, Maurício Jorge Pereira. *Comentários à Lei de Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 85-87.

150 Lei 13.465/2017

Art. 84. Os imóveis da União objeto da Reurb-E que forem objeto de processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública poderão ser, no todo ou em parte, vendidos diretamente aos seus ocupantes, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 .

§ 1º A venda aplica-se unicamente aos imóveis ocupados até 22 de dezembro de 2016, exigindo-se que o usuário seja regularmente inscrito e esteja em dia com suas obrigações para com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

§ 2º A venda direta de que trata este artigo somente poderá ser concedida para, no máximo, dois imóveis, um residencial e um não residencial, regularmente cadastrados em nome do beneficiário na Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

§ 3º A venda direta de que trata este artigo deverá obedecer à Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997 , ficando a União com a propriedade fiduciária dos bens alienados até a quitação integral, na forma dos §§ 4º e 5º deste artigo.

§ 4º Para ocupantes com renda familiar situada entre cinco e dez salários mínimos, a aquisição poderá ser realizada à vista ou em até duzentas e quarenta parcelas mensais e consecutivas, mediante sinal de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do valor da avaliação, e o valor da parcela mensal não poderá ser inferior ao valor equivalente ao devido pelo usuário a título de taxa de foro ou ocupação, quando requerido pelo interessado.

§ 5º Para ocupantes com renda familiar acima de dez salários mínimos, a aquisição poderá ser realizada à vista ou em até cento e vinte parcelas mensais e consecutivas, mediante um sinal de, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor da avaliação, e o valor da parcela mensal não poderá ser inferior ao valor equivalente ao devido pelo usuário a título de taxa de foro ou ocupação, quando requerido pelo interessado.

§ 6º A regulamentação do disposto neste artigo será efetuada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) no prazo de doze meses contado da data de publicação desta Lei.

Art. 85. O preço de venda será fixado com base no valor de mercado do imóvel, segundo os critérios de avaliação previstos no art. 11-C da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998 , excluídas as acessões e as benfeitorias realizadas pelo ocupante.

§ 1º O prazo de validade da avaliação a que se refere o caput deste artigo será de, no máximo, doze meses.

§ 2º Nos casos de condomínio edilício privado, as áreas comuns, excluídas suas benfeitorias, serão adicionadas na fração ideal da unidade privativa correspondente.

Art. 86. As pessoas físicas de baixa renda que, por qualquer título, utilizem regularmente imóvel da União, inclusive imóveis provenientes de entidades federais extintas, para fins de moradia até 22 de dezembro de 2016, e que sejam isentas do pagamento de qualquer valor pela utilização, na forma da legislação patrimonial

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, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias. Mesmo as áreas de propriedade do poder público que já estejam 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.

Cabe a reflexão sobre o interessante comando do legislador. A Lei fala que são legitimados para legitimação fundiária aquele que “detiver” em área pública ou “possuir” em área privada, e andou bem. Como se sabe, são quatro os poderes inerentes à propriedade: o de usar, o de fruir, o de dispor e o de reivindicar. Já a posse confere ao possuidor apenas as faculdades de usar e fruir, já que não tem como dispor (apesar de lhe ser possível fazer a cessão) nem de reivindicar, em que pese ter a possibilidade de se utilizar das ações possessórias. Até agora falamos em possuidor, ao qual se presume estar em terras privadas. Então a Lei acertadamente caracterizou o que está em área pública como “detentor”, uma vez que o objeto – bem público – é insuscetível de posse, tendo esse obstáculo jurídico o condão de não conferir proteção possessória ao detentor.

Também deve ser registrada, e não averbada, a legitimação de posse, ato do poder público destinado a conferir título¹⁵¹, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma do art. 25

e dos cadastros da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), poderão requerer diretamente ao oficial de registro de imóveis, mediante apresentação da Certidão de Autorização de Transferência (CAT) expedida pela SPU, a transferência gratuita da propriedade do imóvel, desde que preencham os requisitos previstos no § 5º do art. 31 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998 .

§ 1º A transferência gratuita de que trata este artigo somente poderá ser concedida uma vez por beneficiário.

§ 2º A avaliação prévia do imóvel e a prévia autorização legislativa específica não configuram condição para a transferência gratuita de que trata este artigo.

Art. 87. Para obter gratuitamente a concessão de direito real de uso ou o domínio pleno do imóvel, o interessado deverá requerer à Secretaria do Patrimônio da União (SPU) a Certidão de Autorização de Transferência para fins de Reurb-S (CAT-Reurb-S), a qual valerá como título hábil para a aquisição do direito mediante o registro no cartório de registro de imóveis competente.

Parágrafo único. Efetivado o registro da transferência da concessão de direito real de uso ou do domínio pleno do imóvel, o oficial do cartório de registro de imóveis, no prazo de trinta dias, notificará a Superintendência do Patrimônio da União no Estado ou no Distrito Federal, informando o número da matrícula do imóvel e o seu Registro Imobiliário Patrimonial (RIP), o qual deverá constar da CAT-Reurb-S.

151 Ao contrário do estabelecido na Lei 11.997/2009, nesta parte revogada pela Lei atual, o ato de demarcação urbanística não constitui mais um requisito para o processamento da legitimação de posse.

da Lei 13.465/2017, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse. A legitimação de posse, porém, diferentemente da regularização fundiária, não se aplica a imóveis urbanos cujos titulares são o Poder Público. A conversão da legitimação de posse em direito real de propriedade ocorrerá, de forma automática, decorrido o prazo de 5 (cinco) anos a partir de seu registro, desde que atendidos os termos do art. 183 da Constituição Federal ¹⁵². Então, também nessa modalidade, após a conversão em propriedade, não haverá quaisquer averbações de direitos reais ou penhoras anteriormente existentes, uma vez que por força da Lei ¹⁵³ trata-se de aquisição originária da propriedade (“usucapião administrativa”).

Observa-se, portanto, que tanto o título de legitimação de posse quanto o da conversão da legitimação de posse em propriedade, são atos de registro, e não de averbação, consoante os itens 41 e 42 do art. 167, I da Lei 6.015/73. Ademais, é conveniente lembrar que no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, a CRF deve conter expressamente a listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos.

Frise-se que os direitos reais, embora marcados pela tipicidade e taxatividade, não são apenas os que se encontram elencados no art. 1.225 do Código Civil, podendo ser criados por outras leis¹⁵⁴. Por outro lado, observa-se que na Lei dos Registros Públicos, o art. 167, que trata dos atos de registro, não se limita a arrolar apenas direitos reais, tornando também inscritíveis por atos de registro outros direitos de natureza distinta dos direitos reais.

152 Constituição Federal. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

153 Lei 13.465/2017

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.

154 CLÁPIS, Alexandre Laizo. *Lei de registros públicos comentada*. Coordenação: ARRUDA ALVIM NETO, José Manuel, CLÁPIS, Alexandre Laizo, CAMBLER, Everaldo Augusto. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 527.

De enfatizar que os direitos reais imobiliários são inscritíveis na matrícula correspondente ao imóvel na serventia extrajudicial de registro de imóveis que abrange a circunscrição onde se localiza o imóvel.

Vale dizer que se o registro anterior foi efetuado em outra circunscrição, a matrícula será aberta com os elementos constantes do título apresentado e da certidão atualizada daquele registro, a qual ficará arquivada em cartório, em consonância com o art. 229 da Lei 6.105/1973.

Como visto anteriormente, em todas as matrículas abertas para cada parcela de imóvel regularizado localizado em solo parcelado deverão, quando for possível, constar dos campos referentes ao registro anterior e ao proprietário, em respeito ao princípio da continuidade, 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.

Em algumas situações, no entanto, será impossível a identificação da matrícula do imóvel. Também noutros casos o imóvel não terá matrícula, pois que se acha que foi transcrito, pelo antigo sistema da transcrição, prévio à lei 6.015/1973. Mas se não se identificar nem a matrícula, nem a transcrição do imóvel, há uma crise registral, uma vez que o imóvel não se encontra matriculado.

Portanto, quando não for possível identificar a exata origem da parcela matriculada, todas as matrículas anteriores atingidas pela Reurb, nas matrículas que foram abertas para cada parcela, deverão constar dos campos referentes ao registro anterior 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 6.015/1973¹⁵⁵.

Assim, deve o Oficial de Registro de imóveis, nessas situações, proceder à abertura de matrícula do imóvel, atendendo ao comando do art. 227 da Lei de Registros Públicos, que reza que todo imóvel objeto de título a ser registrado deve estar matriculado no Livro nº 2 - Registro Geral da serventia.

155 Lei 6.015/1973

Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.

II - a averbação:

(...)

4) da mudança de denominação e de numeração dos prédios, da edificação, da reconstrução, da demolição, do desmembramento e do loteamento de imóveis;

5) da alteração do nome por casamento ou por desquite, ou, ainda, de outras circunstâncias que, de qualquer modo, tenham influência no registro ou nas pessoas nele interessadas.

Em suma, uma vez não identificadas as transcrições ou as matrículas da área regularizada, o Oficial de Registro de imóveis abrirá matrícula com a descrição do perímetro do núcleo urbano informal que constar da CRF e nela efetuará o registro, com a ressalva da expressão “proprietário não identificado” no campo reservado ao registro anterior e sem as exigências dos itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 da Lei 6.015/1973.

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.

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.

Na hipótese de a informação das frações ideais 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 da Lei, dispensada a outorga de escritura pública para indicação da quadra e do lote. Ou seja, o Município deve indicar os característicos de quadra, lote, ou número, se houver, extraíndo-os diretamente de seu cadastro, e transpondo-os para o projeto de regularização fundiária e para a CRF.

O que a lei trouxe foi a possibilidade de se estremar (destacar, separar), um determinado lote que se encontre em situação de condomínio geral. Nesse caso, o Município poderá indicar qual área estremada pertence a um ou a cada um dos condôminos, sem necessidade de escritura pública, em verdadeira estremação realizada pelo Poder Executivo. Deverá nessa situação o Oficial de Registro de imóveis realizar a abertura de matrícula em nome do proprietário da fração original do imóvel, que lhe foi estremada.

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.

No caso de a área regularizada contar com Reserva Legal, esta deve ser preservada, para o que se exige a aplicação do art. 16 da Lei nº 12.651/2012¹⁵⁶, que cuida da instituição da Reserva Legal em regime de condomínio ou em forma de Reserva Legal coletiva entre propriedades rurais, respeitado o percentual previsto no art. 12 da Lei, em relação a cada imóvel (isso ocorre porquanto a Lei 12651/2012 criou, no art. 44 e seguintes, a Cota de Reserva Ambiental – CRA como forma de compensação).

No caso, ainda, de parcelamento de imóveis rurais, a área de Reserva Legal poderá ser agrupada em regime de condomínio entre os adquirentes. Esta situação poderá ocorrer quando parte da área regularizada se encontrar em área urbana, ou em área de expansão urbana, e outra parte permanecer como área rural. Embora não seja comum tal situação, ela pode ocorrer.

Todavia, a Reserva Legal, própria de imóveis rurais, deverá ser extinta uma vez alterada a destinação do imóvel, de rural para urbano, desde que tal alteração na destinação ocorra integralmente.

Como compete ao município legislar sobre a ordenação e parcelamento de seu solo, consoante art. 30, VIII da Constituição Federal, em caso de regularização fundiária urbana, perdendo o imóvel rural a destinação *in totum*, deve prevalecer a legislação municipal em combinação com a Lei 13.465/2017.

Com o registro da CRF, vale lembrar, 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, e por requerimento do Município, o Oficial de Registro de imóveis poderá abrir matrícula para as áreas que tenham ingressado no domínio público.

Qualificada a CRF e não havendo exigências nem impedimentos, o Oficial de Registro de imóveis efetuará o seu registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente.

156 Lei 12.651/2012

“Art. 16. Poderá ser instituído Reserva Legal em regime de condomínio ou coletiva entre propriedades rurais, respeitado o percentual previsto no art. 12 em relação a cada imóvel. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).
Parágrafo único. No parcelamento de imóveis rurais, a área de Reserva Legal poderá ser agrupada em regime de condomínio entre os adquirentes.”

O procedimento registral deverá ser concluído no prazo de sessenta dias, prorrogável por até igual período, mediante justificativa fundamentada do Oficial do cartório de registro de imóveis.

No que tange à gratuidade, a lei federal estabeleceu para o registro e a emissão de certidões referentes à regularização fundiária exclusivamente da espécie Reurb-S uma espécie de isenção heterônoma, em afronta ao art. 151, III da Constituição Federal^{157 158}. Mais uma vez a União se imiscui sobre a receita tributária dos Estados, suprimindo seu poder de tributar. Ou seja: legisla além do permitido em competência concorrente, na qual só lhe é incumbida a edição de normas gerais; e retira dos Estados a arrecadação das taxas extrajudiciais e emolumentos, os quais têm a natureza jurídica de tributo, em isenção heterônoma sem a previsão de qualquer espécie de compensação¹⁵⁹.

Deve-se atentar que tal espécie de invasão, tão rotineira na legislação federal em sede de competência concorrente, pode comprometer a autonomia dos demais entes federativos, uma vez que a perda progressiva das receitas compromete a autonomia de Estados e Municípios. Sendo a autonomia um fenômeno concreto, de nada valem proposições abstratas

157 Constituição Federal
Art. 151. É vedado à União:
(...)

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

158 A experiência federativa no Brasil é uma experiência de frequente violência contra o pacto federativo. As competências e a autonomia são violadas pela União com perversa naturalidade, e por vezes com o olhar complacente dos Estados e Municípios, ante as decisões que emprestam interpretações “conformadoras” às ofensas, transformando-as em permissões constitucionais autorizadas por um ativismo que despreza a necessidade de se concretizar a verdadeira autonomia dos demais entes que não sejam a União. Há várias opiniões em sentido contrário, nem essa discussão é o escopo do presente trabalho, porém resta (re)acender esse desrespeito constante a um direito dos Estados e Municípios, enquanto integrantes igualitários do Estado brasileiro, com capacidade de auto-administração, auto-organização e autolegislação, e autogoverno. A Comissão Especial do Pacto Federativo foi criada em maio de 2015 pelo Senado, e o Relator da comissão, o senador Fernando Bezerra (PSB-PE) disse que, no sistema tributário vigente, de cada R\$ 100 arrecadados no Brasil, R\$ 66 vão para o governo federal, enquanto os estados ficam com R\$ 20 e os municípios com pouco mais de R\$ 10 (Fonte: Agência Senado).

159 De todo modo, tirante a questão da não compensação pela isenção dos atos, cabe enfatizar que a diminuição dos custos associados ao processo de regularização fundiária. Nesse ponto, a lei federal nº 10.931, de 2004, constitui-se num grande avanço, ao estabelecer a gratuidade do primeiro registro dos títulos advindos de processos de regularização fundiária implementados pelo poder público. Visando a concretizar na prática essa disposição legal, o Ministério das Cidades e a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg) firmaram um convênio de cooperação que permitiu estabelecer convênios específicos entre prefeituras, governos estaduais e cartórios de registro de imóveis, garantindo a agilização dos processos de regularização, bem como a gratuidade do primeiro registro dos títulos advindos da regularização fundiária em assentamentos ocupados por famílias de baixa renda.” In CARVALHO, Celso Santos. *O Programa Papel Passado*. In Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes / Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p.12-17.

sem a garantia fundamental de uma competência apartada de limitações vedadas pela Constituição Federal.

A classificação da espécie de regularização fundiária pelo Município adquiriu importância também para cancelar a gratuidade. O art. 13 § 5º da Lei 13.465/2017 declara que a classificação, realizada pelo Município, em Reurb-S ou em Reurb-E visa, além¹⁶⁰ da identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras da infraestrutura essencial, tem o condão de efetivar o reconhecimento do direito à gratuidade das custas e dos emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas. A isenção foi reproduzida no Decreto federal, (art. 5º § 8º do Decreto 9.310/2018). Deste modo, deve o interessado comprovar que a regularização do imóvel objeto foi classificada como Reurb-S para que tenha direito à gratuidade.

De enfatizar, portanto, que tal isenção não foi estendida à Reurb-E. Tal realce é particularmente importante para o Oficial de Registro de imóveis, uma vez que existe a hipótese de no mesmo núcleo urbano informal haver as duas modalidades de Reurb, quando a parte ocupada predominantemente por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E. Nesse caso o Registrador deverá efetivar a isenção apenas para os beneficiários do núcleo urbano informal que tenha sido regularizado pela espécie Reurb-S (pois que esta é a regularização fundiária de interesse social).

A Lei 13.465/2017, em seu art. 13 § 1º prevê que 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.

Essas isenções aplicam-se do mesmo modo à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente

160 Na letra da lei, “visa exclusivamente”.

ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016.

Além desses, também serão isentos de custas e emolumentos o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos no referido artigo. Nesse ponto cumpre questionar sobre como se aplicará a isenção “antes” do requerimento, firmado pelo interessado legitimado, ser recebido e classificado pelo Poder Público competente – lembrando que para estes atos a isenção só se aplica nos casos de Reurb-S, e não para Reurb-E. Ou seja, como o interessado reclamará isenção de custas e emolumentos, para que providencie as certidões, antes de o Poder Público classificar a modalidade de Reurb, é uma questão a ser resolvida por normas estaduais complementares.

Todos esses atos isentos independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias somente na modalidade de Reurb-S, sendo vedado ao Oficial de Registro de imóveis exigir sua comprovação. No caso de Reurb-E a comprovação do recolhimento dos tributos é obrigatória e imprescindível para que o Oficial dê continuidade ao processamento do registro.

O legislador preferiu aplicar penalidade extremamente desproporcional para os cartórios que não cumprirem as isenções, que retardarem ou não efetuarem o registro de acordo com as normas previstas na Lei 13.465/2017, por ato não justificado. Remeteu às sanções previstas no art. 44 da Lei 11.977/2009¹⁶¹, observado o disposto nos §§ 3º-A e 3º-B do art. 30 da Lei 6.015/1973¹⁶².

O Oficial de Registro, em casos de Reurb, deve exigir todos os documentos constantes na Lei e nos Códigos de Normas do Estado delegante, prenotando e fornecendo recibo com a data em que recebeu a documentação. Deve ainda qualificar negativamente e recusar o

161 Lei 11.977/2009

Art. 44. Os cartórios que não cumprirem o disposto nos arts. 42 e 43 ficarão sujeitos à multa no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), bem como a outras sanções previstas na Lei no 8.935, de 18 de novembro de 1994.

162 Lei 6.015/1973

Art. 30. Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva. (Redação dada pela Lei nº 9.534, de 1997)

§ 3o-A Comprovado o descumprimento, pelos oficiais de Cartórios de Registro Civil, do disposto no caput deste artigo, aplicar-se-ão as penalidades previstas nos arts. 32 e 33 da Lei no 8.935, de 18 de novembro de 1994. (Incluído pela Lei nº 9.812, de 1999)

§ 3o-B Esgotadas as penalidades a que se refere o parágrafo anterior e verificando-se novo descumprimento, aplicar-se-á o disposto no art. 39 da Lei no 8.935, de 18 de novembro de 1994. (Incluído pela Lei nº 9.812, de 1999).

registro de documentos incompletos, rasurados ou insuficientes. Em caso de nota devolutiva, como de praxe, deve explicitar todos os pontos não cumpridos pelo requerente.

Não serão exigidos reconhecimentos de firma nos documentos que compõem a CRF ou o termo individual de legitimação fundiária quando apresentados pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou entes da administração indireta.

Porém, para as assinaturas constantes em documentos apresentados pelos demais legitimados é exigido o reconhecimento de firma.

Cabe dizer que o Oficial de Registro de imóveis fica dispensado de providenciar a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, uma vez cumprido esse rito pelo Município.

Destarte, em se tratando de imóveis públicos, cabe ao Município realizar a notificação dos confinantes e terceiros eventualmente interessados, para que, querendo, apresentem impugnação no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data de recebimento da notificação.

As notificações serão emitidas não pelo Oficial, mas pelo Município, 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 de registro de imóveis competente 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.

Por outro lado, o Oficial de Registro de imóveis, após o registro da CRF, notificará o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil para que esses órgãos cancelem, parcial ou totalmente, os respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas.

De frisar que as Corregedorias dos Tribunais de Justiça estaduais, por meio de provimentos ou normas assemelhadas, ou demais órgão estaduais, poderão normatizar outras espécies de notificações obrigatórias para o Oficial de Registro de imóveis, tornando-se imperativo o acompanhamento da Consolidação Normativa notarial e registral do Estado titular da delegação e da legislação estadual pertinente à matéria.

As unidades desocupadas e não comercializadas alcançadas pela Reurb terão as suas matrículas abertas em nome do titular originário do domínio da área. Em caso de não se

identificar o titular originário é questão que se põe, a se pensar se haverá aquisição das unidades pelo município ou por outro ente ou pessoa física.

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 99 desta Lei.

Por derradeiro, discorre-se brevemente sobre a denominada “Regularização fundiária inominada”: nesta modalidade de Reurb, conhecida como regularização fundiária inominada (ou seja, o legislador não a batizou de um nome certo, como o fez com a Reurb-S e a Reurb-E), existe um limite temporal para a regularização.

É curioso como o legislador admite a ineficiência do Poder Público, que pode conviver quase 40 (quarenta) anos com irregularidades, em clara omissão ao dever constitucional de ordenar o território urbano (no caso de imóveis urbanos) ou rurais. Algo impensável na maioria dos países desenvolvidos, mas de marcante frequência no Brasil.

O dispositivo legal estabeleceu que as glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuírem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro simplificado do parcelamento, desde que tal parcelamento esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos na Lei 13.465/2017.

Nesse tipo de Reurb o interessado requererá ao Oficial de Registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos: I - planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público; II - descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso; III - documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

A apresentação desta documentação dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária, e até mesmo de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

CAPÍTULO 3

3.1 - Os Assentamentos Informais do Município de Volta Redonda e a Política de Regularização Fundiária

Levamos a campo um estudo comparando as áreas regularizadas, pela efetiva inscrição

dos lotes regularizados por meio de aberturas de matrículas próprias no fôlio real, com a consequente circulação de negócios imobiliários consubstanciadas por contratos e operações financeiras decorrentes da referida regularização fundiária urbana.

Foi escolhido um município com plano diretor, população acima de 200.000 habitantes, e que tenha posto em prática as políticas de regularização fundiária urbana, independente da modalidade (se regularização fundiária plena ou apenas registral, ou de mera titulação), ou do tipo (se Reurb-S ou Reurb-E), por um mínimo de 10 (dez) anos.

Além da população e área territorial escolhida, considerou-se a amostra estudada, a qual deveria considerar 100% das áreas regularizadas que estivessem efetivamente inscritas nos serviços de imóveis de toda a Comarca.

A proposição foi a de avaliar o impacto das áreas regularizadas, transformadas pela Administração Pública em propriedades plenas, na circulação de riquezas com lastro imobiliário.

O recorte geográfico, como se disse, se restringiu ao município de Volta Redonda, município brasileiro do estado do Rio de Janeiro, Região Sudeste do país. Com uma população estimada em 2020 de 273.988 habitantes, distribuídos em uma área de 182,105 km², Volta Redonda é, em número de habitantes, a maior cidade do Sul Fluminense e a terceira maior do interior do Estado do Rio de Janeiro. Possui IDH de 0.771 (em 2010), o 4º mais alto entre os municípios fluminenses (atrás apenas de Niterói, Rio de Janeiro e Rio das Ostras), e tem PIB (IBGE/2015) de R\$ 10.322.954,65 mil, e PIB per capita (IBGE/2015) de R\$ 39.255,26.

A escolha de Volta Redonda também se pautou pelo fato de que, dentre os 5.570 municípios brasileiros, apenas 155 têm população acima de 200 mil habitantes – nesse ponto, Volta Redonda é o 106º município brasileiro em população (273.988 habitantes)¹⁶³.

Ainda pesou na escolha o fato de que Volta Redonda tem um colégio eleitoral de mais de 200 mil eleitores (apenas 10 municípios do Estado do Rio de Janeiro apresentam essa característica). Existem em todo o Brasil apenas 95 municípios com mais de 200 mil eleitores, e que realizam segundo turno, nos termos dos art. 28, 29, inciso II, e 77, todos da Constituição

163 Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1 de julho de 2020. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 27 de agosto de 2020. Disponível em <https://www.ibge.gov.br>, acesso em 06/06/2021.

Federal. De acordo com esses dispositivos, o segundo turno poderá ocorrer apenas nas eleições para presidente e vice-presidente da República, governadores e vice-governadores dos estados e do Distrito Federal e para prefeitos e vice-prefeitos de municípios com mais de 200 mil eleitores¹⁶⁴.

Dito isso, como parte das políticas de regularização fundiária, o Município de Volta Redonda instituiu o FURBAN – Fundo Comunitário de Volta Redonda, em 1993, com a finalidade institucional de “melhorar a qualidade de vida das comunidades, com projetos de infraestrutura em bairros, áreas de posse e comunidades onde há carências¹⁶⁵. O Fundo exerce um papel fundamental de planejar a estrutura necessária de urbanização de novas áreas da cidade e de melhorias estruturantes, oferecendo mais bem-estar à população”. O Furban tem exercido, na prática, a implementação na regularização de núcleos de posse e de apoio aos cidadãos na regularização de áreas de posse¹⁶⁶.

Assim sendo, procedeu-se a uma investigação para averiguar se a mera titulação, ainda assim, poderia atrair instituições bancárias e financeiras para que aceitassem esses imóveis regularizados – ou apenas titulados - como garantia às operações financeiras.

Procedeu-se ao levantamento de informações, constantes no cadastro administrativo municipal, referentes a todas as áreas regularizadas no Município desde o ano de 1993 até 2020; destas áreas foram identificados 10 (dez) núcleos urbanos consolidados. Destes 10 núcleos urbanos consolidados que foram regularizados, todos pertencem à circunscrição do 1º. Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Volta Redonda, e nenhum à circunscrição do 2º. Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Volta Redonda.

O Município conta com uma Comarca judiciária, na qual estão instalados e em atividade duas serventias extrajudiciais de registro de imóveis: o 1º. Ofício de Registro de

164 Informação disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-3/quando-afinal-ha-segundo-turno-em-uma-eleicao>, acesso em 31/05/2021.

165 Em Volta Redonda pode se observar, na realidade fática, que em algumas áreas regularizadas não se obteve qualquer melhoramento além da inscrição registral. Noutras, porém, alcançou-se a completa integração, dos núcleos antes irregulares, com a área da cidade: um exemplo é a região de Nestor Perlingeiro, onde originalmente existia um núcleo ribeirinho desordenado. Em Nestor Perlingeiro houve a regularização plena, com asfaltamento das vias, saneamento básico, e, inclusive, com a edificação e instalação do fórum da Comarca de Volta Redonda e da sede do Ministério Público estadual, dentre outros.

166 O Município utilizou-se também, para a regularização fundiária, sob a Lei 11.977/2009 (PMCMV) ou anteriormente, a transmissão da propriedade imobiliária com o registro, tendo como título escrituras de compra e venda cujo transmitente era o Município (venda direta), que vendia suas terras, ocupadas pelos particulares dos núcleos irregulares consolidados, por preço simbólico.

Imóveis da Comarca de Volta Redonda e o 2º. Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Volta Redonda, cada um deles na circunscrição territorial estabelecida no código de normas estadual. Destaca-se que até o momento não houve a apresentação de nenhum título de regularização fundiária no 2º. Ofício de Registro de Imóveis, razão por que presume-se que nenhuma iniciativa de regularização fundiária tenha sido efetivamente finalizada nessa serventia. Sendo assim, a pesquisa se concentrou na amostra consistente dos imóveis regularizados por meio de regularização fundiária na circunscrição do 1º. Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Volta Redonda

Adentrou-se, deste modo, ao acervo do 1º. Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Volta Redonda, no qual procedeu-se à busca registral para que fossem encontradas as matrículas correspondentes aos núcleos regularizados conforme o cadastro administrativo municipal.

Uma vez encontradas e identificadas as matrículas dos núcleos regularizados, procedeu-se à nova busca: foram pesquisadas, em seguida, a quantidade de lotes que tiveram matrícula individualizada.

Finalmente, cada matrícula de cada lote regularizado e individualizado foi identificada e verificada em sua integralidade quanto aos atos de registro, averbação e anotação, para se investigar se, após a regularização fundiária e a posterior individualização da matrícula por beneficiário, houve, formalmente, alguma operação contratual de compra e venda, hipoteca, alienação fiduciária, cédula de crédito bancário, ou qualquer outra inscrição que demonstrasse a ocorrência de negócios jurídicos e operações financeiras, corroborando uma circulação de riquezas lastreadas na propriedade imobiliária, de modo a inserir o “capital morto” na economia, conforme o ideário de SOTO.

Nos resultados demonstrados ao longo desse estudo, ressalva-se que se procedeu a uma análise puramente registral das propriedades regularizadas, não se aprofundando quanto à qualidade das habitações nem quanto ao tipo específico de cada área regularizada quanto ao fato de a regularização fundiária ter sido plena ou não.

Utilizou-se dos dados dicotômicos (registro de propriedade existente x registro de propriedade não existente) para evidenciar os resultados decorrentes da análise da amostra.

Destarte, após a pesquisa cadastral administrativa realizada nos cadastros da FURBAN, e posterior busca nos serviços de registros de imóveis, conforme descritos na metodologia

apresentada, foram identificados os seguintes núcleos objetos de regularização fundiária urbana, com a discriminação da quantidade de lotes individualizados por núcleo, data de registro e número de matrícula, conforme TABELA 1.

TABELA 1

Identificação dos núcleos urbanos objeto de regularização fundiária urbana no Município de Volta Redonda, RJ, no período de 1998 até 2020.

IDENTIFICAÇÃO	QUANTIDADE DE LOTES	DATA DE REGISTRO	MATRÍCULA
Recanto Niterói	70	13/07/1998	23.982
Varjão	113	12/05/1999	24.609
Nestor Perlingeiro	22	30/04/1999	24.312
Guarda-mor	11	16/10/2000	25.422
Colina da Torre	35	14/11/2000	26.008
Morro da Paz – etapa 1	07	17/06/2003	26.504
Morro da Paz – etapa 2	23	17/06/2003	27.075
Acampamento S.Jorge	74	12/08/2002	10.362
Boa Esperança	37	17/05/2005	28.176
Rua Angélica	12	06/07/2005	28.331
Vila Rica	61	07/01/2013	35.476 e 35.479
TOTAL	465 lotes		

Portanto, a quantidade de lotes que foram objeto de regularização fundiária urbana em todo o Município de Volta Redonda, RJ, desde o ano de 1998 até 2020, com abertura de matrícula e registro, alcançou o total de 465 lotes individualizados.

Cada matrícula de cada lote foi, também como descrito na metodologia, então identificada e verificada cuidadosamente em sua integralidade quanto aos atos de registro, averbação e anotação, para se investigar, como já dito, se, após a regularização fundiária e a posterior individualização da matrícula por beneficiário, houve, formalmente, alguma operação contratual de compra e venda, hipoteca, alienação fiduciária, cédula de crédito bancário, ou qualquer outra inscrição que demonstrasse a ocorrência de operações financeiras, corroborando uma circulação de riquezas lastreadas na propriedade imobiliária, de modo a

inserir o “capital morto” na economia, ou seja, se a propriedade imobiliária nesse caso assumiu o papel de mercadoria em vez de (ou também) cumprir a função de moradia..

Os resultados quanto aos imóveis objeto de negócios jurídicos entre particulares, posteriores ao registro das regularizações fundiárias estão descritos na Tabela 2, a seguir demonstrada.

TABELA 2

Imóveis objeto de negócios jurídicos entre particulares, posteriores ao registro das regularizações fundiárias no Município de Volta Redonda, RJ, no período de 1998 até 2020.

IDENTIFICAÇÃO LOTE	DATA DE	MATRÍCULA	VENDEDOR	COMPRADOR
---------------------------	----------------	------------------	-----------------	------------------

		REGISTRO				
Recanto Niterói	07	28/03/2006	27.962	R.2. João Lino e sua mulher Maria Faustina Bento Lino	R.2. José Aparecido da Paz	
Recanto Niterói	41	12/12/2007	29.666	R.3. Eliza de Souza Moraes	R.3. Sebastião Antonio da Silva e sua mulher Lucinete Carvalho da Silva	
		20/05/2014		R.4. Lucinete Carvalho da Silva e seu marido Sebastião Antonio da Silva	R.4. Igor Lamon Sodre e sua mulher Patricia Lamon	
Recanto Niterói	57	08/05/2015	35.600	R.5. Alienação fiduciária em favor do Banco do Brasil S.A R.2. Nilda Maria Fortunato Antonio; Eduardo Fortunato Antonio e Lidiane Fortunato Antonio	R.2. Cláudia Aparecida Eugênio da Costa	
Varjão	110	23/07/2007	30.136	R.2. Sebastião Soares Galdino e sua mulher Vânia Fialho Miranda Galdino	R.2. Deuzedino Olivio Lemonges	
Varjão	41	10/04/2015	37.732	R.2. Maria Gonçalves da Silva	R.2. Vanderlucia Gonçalves da Silva Amorim	
Nestor Perlingeiro	A-10	28/12/2006	24.742	R.4. Luzia Pires Carvalho Sodré e seu marido Adalcir de Mattos Sodré	R.4. José Cláudio de Almeida Filho e sua convivente Tânia Cristina Prado	
Nestor Perlingeiro	A-12	27/07/2011	24.744	R.2. Maria de Lourdes da Fonseca Anjos	R.2. João Gonçalves Amarante	

Apenas 465 (quatrocentos e sessenta e cinco) lotes tiveram matrículas individualizadas, e destas, somente 7 (sete) matrículas apresentaram um total de 9 (nove) operações referentes a contratos imobiliários fulcrados em direitos reais, sendo 8 (oito) registros de compra e venda e 1 (um) registro de alienação fiduciária a instituição financeira, e nenhum registro de outro direito real ou direito real de garantia, nem hipoteca, cédula de crédito bancário, etc. Enfim, chegou-se ao resultado quanto ao percentual inexpressivo de 1,93% das operações financeiras

decorrentes da titulação da regularização fundiária urbana na amostra estudada.

A propalada formalização da propriedade imobiliária, com o fito de inserção no mercado formal imobiliário para gerar o aumento de negócios jurídicos baseados no direito real de propriedade com consequente circulação de riquezas, ao menos no Município de Volta Redonda, recorte geográfico deste trabalho, não foi demonstrada em quase três décadas de titulação.

O “capital morto”, se é que existe, não foi ressuscitado suficientemente – ao menos formalmente – para mostrar de modo expressivo um aumento significativo na circulação de riquezas lastreadas na propriedade.

O que ocorre em muitos casos é que os setores do capital que atuam no mercado imobiliário sequer promovem uma urbanização – quando isso ocorre, sói acontecer com característica essencialmente capitalista predatória.

Contando com a omissão estatal há um parcelamento do solo com promessas de melhorias *a posteriori*, que jamais acontecem. Isso, quando o parcelamento é regular. No mais das vezes, e o que ocorre na prática, é o parcelamento de grandes glebas de terras, realizadas por grandes proprietários, por meio de “cessões de direito de posse”, realizadas por instrumentos particulares ou até públicos. Em tais instrumentos os cessionários aparentam ser “condôminos” detentores de frações ideais, mas, na prática, os cessionários recebem uma parte certa, destacam a terra, delimitam suas áreas, e aguardam placidamente, com a concorrência estatal, o prazo para a prescrição aquisitiva, regularizando a propriedade num cenário de urbanização desordenada, e sem a apuração das responsabilidades do loteador que se acobertou por tais cessões.

Também há o destaque de parte de glebas, com o desrespeito à fração mínima de parcelamento, também por meio dessas “cessões de posse” (cessões possessórias de fração do imóvel), instrumentos por óbvio não registráveis no fôlio real.

Isso acontece geralmente porque o empreendedor imobiliários recusa-se, criminosamente, a arcar com o custo de um loteamento, ou, ainda, não consegue a regularização pela infringência de normas legais de matéria urbanística ou ambiental. Também pode ser uma tentativa de o empreendedor de escapar de obstáculos de índole subjetiva, como certidões positivas de débitos fiscal, certidões positivas criminais, ou até mesmo a recusa a proceder a um inventário que seja requisito essencial à regularização do

imóvel que se quer parcelar.

Para dar uma aparência de legalidade, frequentemente tais “cessões de direitos de posse” são levadas ao Registro de Títulos e Documentos com base no art. 127, VII da Lei de Registros Públicos (registro facultativo, para mera conservação, sem caráter constitutivo)¹⁶⁷, para tentar conferir ao imóvel o *status* de “registrado”, porquanto o senso comum não tem o discernimento da diferença entre a inscrição constitutiva no registro de imóveis e a inscrição facultativa, para mera conservação e sem caráter constitutivo, no registro de títulos e documentos.

Mais uma vez se enfatiza que os direitos reais no ordenamento jurídico brasileiro apresentam extrema relevância por seus efeitos *erga omnes*, além das demais consequências fundamentadas nos princípios registrais (legalidade, especialidade objetiva, especialidade subjetiva, continuidade, publicidade, prioridade, etc.), que asseguram aos negócios jurídicos imobiliários a própria segurança registral, a autenticidade e a publicidade, configurando o sistema de Registros Públicos a verdadeira garantia de fidelidade, veracidade e eficácia quanto às inscrições (transcrições, registros, averbações e anotações) levadas às serventias de Registros de Imóveis.

Outra manobra especulativa ocorre quando a área rural onde está situado o imóvel de natureza rural é inserida por lei no perímetro urbano do município: assim, grandes glebas rurais deixam de obedecer à fração mínima de parcelamento, por vezes de hectares, de terra de preço baixo, e obtêm possibilidade de parcelamento em lotes, com as dimensões urbanas, em metros quadrados, alcançando altíssimos lucros. Tal alteração do perímetro urbano pode ocorrer após uma curta discussão sobre a matéria, em municípios onde o poder rural se impõe a um Executivo submisso e a uma Câmara com poucos vereadores, sem debate adequado nem a participação popular.

Esses procedimentos fraudam a lei, e resultam na ausência do indispensável registro de loteamento da gleba, fugindo o empreendedor de suas obrigações legais, como as de fornecer equipamentos urbanos, e de transferir áreas para que se incorporem ao patrimônio público, dentre outros deveres. Promove-se verdadeiro parcelamento do solo, sem que se aplique as

167 Lei 6.015/1973. art. 127. No Registro de Títulos e Documentos será feita a transcrição:
(...)
VII - facultativo, de quaisquer documentos, para sua conservação.

normas próprias do loteamento¹⁶⁸.

O Oficial de Registro de imóveis geralmente são os primeiros agentes públicos a tomarem conhecimento da existência dos fraudulentos condomínios ordinários diante dos diversos registros sequenciais de escrituras de compra e venda de frações ideais que ingressam numa mesma unidade matricial, para mascarar loteamentos de terras. O Oficial pode impedir essa prática de ofício, pois os serviços de registro são dotados de organização técnica destinada a garantir a publicidade, segurança e eficácia dos negócios jurídicos, tanto que o registrador não necessita de determinação judicial para impedir o registro dessas frações ideais¹⁶⁹, devendo agir de ofício para impedir a afronta ao ordenamento urbanístico nesses casos.

No ponto, não é demais ressaltar que nos municípios em que a legislação impõe ou que editem Planos Diretores, a falta de participação popular em alterações ou criação dos Planos Diretores afronta a Constituição Federal no plano constitucional e o Estatuto da Cidade, consoante art. 40 e 43 do referido diploma legal. A participação popular e a gestão democrática da política urbana são mandatórias como elemento da política de ordenamento urbano, e sua ausência deve ser comprovada pelo descumprimento dos critérios impostos pela legislação municipal, espelhada nos instrumentos e requisitos informados pela Lei nacional, e pela Resolução 25/2005, do Concidades.

De enfatizar que o Chefe do Executivo municipal incorre em improbidade administrativa quando comete ato com intuito de impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos no art. 40 do Estatuto da Cidade.

Com os artifícios descritos anteriormente nota-se que as circunstâncias privilegiam o interesse de poucos, em uma dinâmica que cria preços progressivamente mais elevados para o solo recém-urbanizado na lei, mas que na realidade terá suas vias de circulação abertas sem pavimentação ou calçamento, sem coleta de esgoto, com parca iluminação pública, sistema de transporte improvisado, e a promessa de que algum dia bem distante o recém-criado bairro terá melhorias e se incorporará de modo digno à cidade.

SOTO foca no título de propriedade (em clara alusão capitalista de conceber a terra

168 SARMENTO FILHO, 2018. Op. cit, p. 345-346.

169 FREITAS, José Carlos. Parcelamento do solo urbano: tutela da ordem urbanística. *Boletim IRIB em Revista*, n. 305, p.8, 2002. Apud SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. *Direito Registral Imobiliário – Teoria Geral*. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

primordialmente como uma mercadoria) em vez de ter como objetivo principal a efetivação do direito de moradia digna, o que não é surpresa, em vista da evidente agenda neoliberal, numa percepção mercantilista da moradia, assim como a “agenda” enxerga a saúde, a educação e a previdência social.

Contra essa pressão há estudos que mostram que quando existe um conjunto de fatores institucionais, como por exemplo, com a criação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), que se utilizam de normas urbanísticas próprias, e desde que haja a presença de medidas estatais adequadas, os indivíduos sentem-se seguros simplesmente com a posse: a segurança é o suficiente para investirem em suas casas e em seus negócios, de maneira continuada¹⁷⁰. Aliás, como vimos, existe crédito oficial para construção que independe de comprovação de direito de propriedade no imóvel objeto do crédito.

Há estudos que analisam o impacto da titulação na segurança do direito de propriedade, e, paradoxalmente, encontraram resultados totalmente contrários ao comumente apregoado pelos seguidores das ideias de Soto: em muitos casos a mera titulação não trouxe os benefícios positivos associados à propriedade formalizada e “segura”, inclusive com a ausência de acesso ao crédito, sugerindo que titulação da terra não é sempre um canal através do qual os países possam conseguir a instituições de direitos de propriedade seguros¹⁷¹.

Será mesmo que a justificativa de Soto para a riqueza das nações está no fundamento único de proteção da propriedade privada titulada com a consequente circulação dessas propriedades no mercado imobiliário? É crível utilizar como metodologia o isolamento desse único dado? Provavelmente a regularização fundiária de interesse específico – Reurb-E – seguirá facilitada, certamente elitizando seus produtos imobiliários e as unidades habitacionais regularizadas, uma vez que não envolve população carente.

Todavia, na Reurb-S, a titulação seria a panaceia que vai impulsionar o desenvolvimento, ainda que à mercê de contínuo descaso com os mais elementares requisitos para a concretização da moradia digna? Isso “ressuscitaria” realmente o capital morto no Brasil, onde há imensa desigualdade social, ausência de lei criando Imposto sobre Grandes Fortunas, há mais de 30 anos, onde há enorme fracasso de políticas públicas de habitação,

170 VALENÇA, Marcos Moraes. *Cidade(i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad, 2008, p.27.

171 KEREKES, Carrie B., and WILLIAMSON, Claudia R. Propertyless in Peru, Even with a Government Land Title. *The American Journal of Economics and Sociology*, vol. 69, no. 3, 2010, p. 1011–33.

onde há a presença de tributos regressivos perversos, e onde existe grande reserva fundiária especulatória, corrupção generalizada, lobbies de grupos econômicos e ausência de Estado no tocante à saúde, educação, segurança, previdência social, pesquisa? O capital morto decorrente da falta de titulação, então, seria o culpado pelo subdesenvolvimento do país? Parece claro que não.

Quanto à reserva fundiária especulativa, exemplo gritante são as "Propriedades para Investimentos" das construtoras e incorporadoras imobiliárias, conforme Pronunciamento Técnico CPC 28 (2009), que configura como Ativos segregados os imóveis mantidos para valorização de capital a longo prazo, edifícios desocupados, terrenos vazios, porém mantidos pelas incorporadoras imobiliárias para serem arrendados sob arrendamentos operacionais, ou para aguardar a compra e a demolição de imóveis de terceiros, contíguos, para o lançamento de grandes incorporações, comumente sem qualquer estudo de viabilidade urbana, e às vistas da omissão do poder público. Essas propriedades são utilizadas para auferir renda através de aluguel ou permanecem desocupadas enquanto aguardam a valorização no decorrer do tempo.

Tais "ativos" são a face mais clara e transparente de que, num país absurdamente deficitário em moradia e com imensa desigualdade na distribuição de terra, o descumprimento da função social é contabilizado, declarado, oficializado, tolerado e não sancionado.

A terra é mais que capital ou mercadoria, assim como um país é mais do que crescimento econômico. A terra é moradia, pertencimento, cultura, lar. Como expresso no princípio da especialidade registral, a descrição verdadeira do objeto é, ao mesmo tempo, a sua explicação, o que deveria valer, em sua essência e fundamento, para a questão fundiária.

CONCLUSÃO

A regularização fundiária urbana pretende inserir na cidade formal as situações de parcelamento e loteamentos irregulares. Por meio da titulação e matrículas abertas no serviço de registro de imóveis competente o beneficiário da regularização adquire a propriedade de um imóvel em que já estava na posse, com origem na legitimação fundiária ou na legitimação

de posse¹⁷².

Nos termos do art. 1º do Decreto nº 9.310/18, em regulamentação da Lei 13.465/2017, o objetivo da Reurb é a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes.

A Lei afirma o dever de os poderes públicos, quando da regularização fundiária urbana, formularem e desenvolverem no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente

Outros estudos poderão avaliar a qualidade dos imóveis regularizados. Este trabalho, porém, se limita à verificação dos resultados demonstrados.

Deste modo se questiona se uma regularização fundiária fulcrada mais na ordem econômica e na livre iniciativa revela-se realmente como um meio de concretização e efetividade de direitos fundamentais de moradia, direito de propriedade funcionalizada, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito ao ordenamento urbanístico, de modo que, em conjunto, atendam ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Parece claro que as populações titulares desses imóveis não estão inseridas na cultura financista, a ponto de aceitarem as regras do jogo formal do mercado.

Com carência de toda natureza, soa até perverso cogitar que subitamente uma população carente de educação básica adquira comportamento especulativo e financista, fazendo de seus imóveis mercadorias aptas a ingressarem no jogo capitalista. Os imóveis, especialmente da população de baixa renda, alvo da regularização fundiária urbana de interesse social, são predominantemente utilizados para a moradia de famílias, não consistindo em ativo financeiro apto a promover a circulação de riquezas por incremento nas operações cujo objeto principal ou como garantia seja a propriedade imobiliária.

Os indivíduos moradores das áreas regularizadas, população de baixa renda à qual é voltada a Reurb-S, frequentemente estão acostumados à falta de investimento social e à ausência do Estado – quando há Estado, este aparece na forma de forças policiais, resultando em conflitos em que, não raramente, fazem com que inocentes paguem com a vida o resultado

172 Embora a menção seja a apenas a esses dois institutos, que foram a base para parte deste estudo, vale lembrar que a regularização fundiária também pode outorgar um título que garanta a segurança da posse sem outorgar a propriedade plena, como é o caso da concessão de uso para fins de moradia.

de décadas de omissão e descaso estatal.

Ainda que se vislumbre a utopia de que os moradores das áreas regularizadas se transformassem da noite para o dia em investidores e empreendedores dispostos a dar seus imóveis em garantia ao mercado formal, e que incorporadores imobiliários queiram disponibilizar seu capital para fomentar o crescimento imobiliário em áreas de malha fundiária intensamente retalhada, parece fácil concluir que as instituições financeiras e as populações não teriam as condições necessárias e a segurança jurídica e factual típicas e assecuratórias para a resolução, pelos meios legais, de eventuais litígios: basta imaginar um Oficial de Justiça Avaliador tentando citar um executado numa área de risco em que a polícia só consegue penetrar à base de blindados e tropa de choque; ou um imóvel com desocupação forçada e sua manutenção contra invasões; além de um inimaginável número de situações que certamente inviabilizariam esse *boom financista* sonhado por Soto.

Percebe-se que a regularização fundiária de mera titulação está inserida no contexto neoliberal, cujo projeto de uma nação é imposto por instituições financeiras internacionais, que protagonizam o fomento econômico e ditam as regras para as políticas públicas. Frequentemente o discurso é fundamentado na convicção da panaceia do livre mercado, auxiliado por um *lobby* político que prega um populismo à moda “Juízo Final”, com o objetivo de desregulamentar a intervenção estatal e sindical, desinstitucionalizar a defesa da cidadania, desmobilizar os movimentos populares por moradia, reduzir a ação do Estado na economia, flexibilizar as normas regulamentadoras e restringir a fiscalização ambiental, e promover a política de cortes de investimentos sociais.

As reformas rápidas fulcradas no populismo e sem a participação popular, a desinstitucionalização com o mote de desburocratização, e a omissão estatal proposital no que seja objeto de investimento social trazem aparente pacificação a curto prazo, porém dores insolúveis a maior tempo.

Nada muito dessemelhante, na essência, ao plano marxista: substitua-se “nacionalização dos meios de produção” por “propriedade privada”, e “plano” por “mercado” e a estrutura da ideologia poderá se manter intacta. As reformas nesse tom trazem um único resultado que pode ser conhecido com segurança: elas piorarão a situação da maioria das

peças por algum tempo¹⁷³. E os políticos, ainda que confrontados, manterão a mesma postura no futuro, uma vez que a ideologia neoliberal está fortemente concentrada no *wishful thinking*¹⁷⁴, caracterizando indubitavelmente a existência da falácia¹⁷⁵.

A regularização fundiária predominante é, de fato, a de mera titulação – ainda que na Lei esteja afirmado o dever de os poderes públicos formularem e desenvolverem no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente – quando nenhum dos deveres expressos na Lei são cumpridos.

Assim, a regularização fundiária *de papel*, anunciada como fonte de circulação de riquezas, aparenta configurar uma forma de o Estado se ausentar mais uma vez de implementar os projetos de investimento social, urbanístico, ambiental, e de continuar se omitindo na prestação de serviços públicos.

Numa análise eminentemente jurídica, isso significa descumprir deveres e deixar de efetivar direitos fundamentais, para se ancorar no direito de propriedade e na livre iniciativa, sobressaindo as metas econômicas sobre os objetivos sociais constitucionalmente implicitamente previstos ou expressos.

Ao que parece, toda a disciplina contida no comando de ter que se “ser regular”, “ser formal”, no mais das vezes não é exigido pelo Estado, que tem que admitir o irregular porque ele próprio não consegue cumprir as ordens mantenedoras e garantidoras do regular/legal¹⁷⁶, ainda que estivesse apto a exercer seu poder de polícia e a efetivar políticas públicas de moradia compatíveis com o ordenamento urbano e o meio ambiente, atuando preventivamente com os objetivos de concretizar as regularizações formais (que atendem às exigências legais)

173 Baseado nas ideias de Adam Przeworski, Professor de Ciência Política na Universidade de Chicago PRZEWORSKI, A. The Neoliberal Fallacy. *Journal of Democracy*, julho de 1992, p. 45-50. Tradução de Gabriel Cohn. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100009>. Acesso em 06/01/2021.

174 *Wishful thinking* é uma expressão idiomática inglesa, às vezes traduzida como pensamento ilusório ou pensamento desejoso, usada na língua portuguesa (...). Significa tomar os desejos por realidade e tomar decisões ou seguir raciocínios baseados nesses desejos, em vez de em fatos ou na racionalidade. Pode ser entendido também como a formação de crenças de acordo com o que é agradável de se imaginar, em vez de basear essas crenças na racionalidade. É um produto da resolução de conflitos entre crença e desejo. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Wishful_thinking. Acesso em 06/06/2021.

175 Falacy.org. Disponível em: <http://www.fallacyfiles.org/wishthnk.html>. Acesso em 06/01/2021.

176 O Estado é o primeiro a abrir mão da legalidade e a não cumprir a regularidade: “ele contém em si essa contradição entre o regular e o irregular, porque é direito do cidadão e dever do Estado o acesso à educação, à saúde, ao saneamento básico, e, se o Estado não dá conta dessa tarefa, ele está permitindo que o irregular se instale e permaneça na cidade.” SILVA, José Borzachiello. Capítulo 7: O mercado de trabalho e a cidade brasileira. In VALENÇA, Marcos Moraes (Org.). Cidade(i)legal. Rio de Janeiro: Mauad, p. 152-155, 2008.

e evitar a propagação e multiplicação de situações clandestinas quanto à sua extensão e severidade no dano causado ao meio ambiente e à ordem urbana.

De observar os fracassos sociais no Chile, Peru¹⁷⁷, México¹⁷⁸, e outros países que aderiram à proposta neoliberal, e as repercussões atuais.

No Chile, ficou demonstrado que os mecanismos neoliberais não nascem para resolver problemas sociais de fundo, nem para repensar a terra de forma coletiva, mas sim para dar continuidade ao modelo de produção dominante e para restaurar e manter a legitimidade de setores e corporações extrativistas¹⁷⁹.

Os principais argumentos a favor de uma regularização fundiária de mera titulação (além da baseada no senso comum de que é melhor alguma regularização do que nenhuma) são de que a titulação fornece uma percepção de segurança, o qual é um elemento que promove a consolidação das moradias pelas famílias, e que, no final, seja a titulação importante por duas principais razões: i) pelo interesse pessoal dos moradores (que compreende a segurança da posse da terra, a proteção contra despejos e desalojamentos, conflitos domésticos, separações e divórcios, direito de herança, conflitos de vizinhança e o

177 VIANA, Isabel. *Informalidad, regularización y derecho de propiedad*. In *Perspectivas urbanas : temas críticos en políticas de suelo en América Latina* / Editado por Martim O. Smolka & Laura Mullahy. Lincoln Institute of Land Policy. IV. Land Lines: Cambridge, Mass., 2007, p.65-98.

178 “México es un claro ejemplo de que a pesar de que los derechos constitucionales a cuestiones como una vivienda decente, atención médica y educación puedan considerarse importantes, no se les da el valor suficiente para garantizar su cumplimiento; lo mismo sucede con todas las buenas intenciones estipuladas en la muy compleja legislación sobre planificación. Ni siquiera las enmiendas constitucionales favorables a los municipios que se hicieron en los años ochenta han socavado por completo el alto grado de centralización de todas las políticas públicas, incluidos el gasto público y prácticamente toda la regulación ambiental. En consecuencia, los planes urbanos y sociales de las diferentes dependencias gubernamentales a menudo compiten entre sí, en lugar de complementarse, y siempre resultan insuficientes para satisfacer la demanda”. In CONNOLLY, Priscilla, GOLDSMITH, William, MABIN, Alan. *Respuestas urbanas a las “décadas perdidas”*. In *Perspectivas urbanas : temas críticos en políticas de suelo en América Latina* / Editado por Martim O. Smolka & Laura Mullahy. Lincoln Institute of Land Policy. IV. Land Lines: Cambridge, Mass., 2007, p.60-61.

179 Nesse sentido, BUSTOS GALLARDO, Beatriz, LUKAS, Michael, STAMM, Caroline, & TORRE, André. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de geografía Norte Grande*, (73), 161-183. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000200161>; ANTUNES, André. As feridas abertas do neoliberalismo chileno. *EPSJV/Fiocruz*. <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/feridas-abertas-do-neoliberalismo-chileno>; VALENCIA GONZÁLEZ, Daniel Alfonso, & ANGELCOS GUTIÉRREZ, Nicolás Salvador. (2020). Urbanización neoliberal, tensiones y expectativas morales en la defensa del patrimonio: el caso del barrio Victoria, Santiago. *Revista de urbanismo*, (43), 46-62. <https://dx.doi.org/https://doi.org/10.5354/0717-5051.2020.57766>; IMILAM, Walter, OLIVERA, Patricia, & BESWICK, Joe. (2016). Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: Un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres. *Revista INVI*, 31(88), 163-190. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582016000300006>.

propalado acesso a formas diversas de crédito); ii) pelo interesse da cidade em seu conjunto, uma vez que a legalização poderia contribuir para a estabilização dos mercados do solo, e com isso permitir formas mais racionais e articuladas de intervenção pública¹⁸⁰. A despeito desses argumentos, aparentemente a finalidade almejada não acontece no mundo real.

Sem um sistema que implemente programas educativos de esclarecimento à população e aos gestores públicos sobre a importância da regularização fundiária urbana (com a importante participação dos Oficiais de Registro de Imóveis), acompanhada de uma fiscalização ambiental condizente com a realidade urbana, de uma gestão de ordenamento urbano que enfrente o *lobby* da especulação imobiliária, e, principalmente, da efetivação digna de serviços públicos elementares e de programas de inclusão, trabalho e renda, a regularização meramente formal, antes de ser uma solução para um problema enraizado, sugere a eternização de um problema ainda maior para as próximas gerações.

Faz pensar, inclusive, se a REURB-S, ao titular famílias de baixa renda com títulos de propriedade não possa se transformar em uma armadilha muito útil nesta etapa do capitalismo, ao facilitar a transferência de ativos imobiliários dos mais pobres para os mais ricos¹⁸¹.

Somente com a implementação dos instrumentos urbanísticos postos à disposição pelo ordenamento, e que sejam capazes de gerar efeitos jurídicos concretos, sejam profiláticos ou reparadores, haverá a harmonização da cidade com a moradia digna de seus cidadãos, integrada com o meio ambiente natural e artificial e pacificada com as exigências próprias à gestão competente do espaço urbano.

Não se concebe alcançar tal desiderato sem a redução das desigualdades, o que implica repensar o binômio trabalho/renda no âmbito urbano: é imperioso “redistribuir a renda urbana gerada pela cidade, direcionando as contrapartidas do licenciamento urbano e ambiental para a implantação imediata de infraestruturas de emergência nos assentamentos periféricos. Esta

180 FERNANDES, Edésio, SMOLKA, Martim O. Regularización de la tierra y programas de mejoramiento. In Perspectivas urbanas : temas críticos en políticas de suelo en América Latina / Editado por Martim O. Smolka & Laura Mullahy. Lincoln Institute of Land Policy. IV. Land Lines: Cambridge, Mass., 2007, p.149-150. Alertam ainda os autores que, na regularização fundiária, “otro punto a considerar es la falta de análisis sobre el impacto de los instrumentos que se emplean en la legalización de lotes. Como resultado del énfasis en la titulación individual, se ha tendido a ignorar la necesidad de generar soluciones legales colectivas, para responder a problemas sociales comunes. De hecho, cuando se han empleado estos nuevos instrumentos legales, no se ha logrado compatibilizarlos con la normatividad urbana existente y no han previsto sus implicaciones legales.”

181 A provocação, não discutida mais a fundo nesse estudo, é de Betânia Alfonsin, em correspondência direta.

medida ataca a crise fiscal dos municípios (...) chamando os agentes do mercado imobiliário a contribuírem com o financiamento da infraestrutura urbana necessária para abreviar a crise¹⁸²”.

No ponto, medidas como desapropriações sancionatórias para o caso de descumprimento da função social da propriedade imobiliária, bem como requisição administrativa de imóveis abandonados, públicos ou privados, sejam alternativas possíveis para contribuir com a diminuição de deficiência quantitativa de moradias ou com a instalação de infraestrutura urbana concernente à saúde (hospitais, unidades de saúde), segurança (batalhões de polícia, centros de controle e vigilância, delegacias), saneamento (estações de tratamento de efluentes, aterros sanitários, postos de atendimento ao cidadão) e recuperação do meio ambiente degradado (reservas, parques e jardins, recuperação de encostas, mananciais, manguezais e dos rios urbanos).

Apesar da teoria aparentemente desvirtuada da realidade, Soto, por ter iniciado o debate, forneceu uma contribuição de importância inegável a essa discussão eterna que existe sobre a necessidade de enfrentar o fenômeno da informalidade e da ilegalidade com políticas de legalização de assentamentos informais e outras atividades econômicas extralegais¹⁸³.

Neste contexto, seria de bom alvitre alguma prudência para não celebrarmos cedo demais a regularização fundiária urbana tal como atualmente se apresenta: plena na lei, restrita à titulação na prática, com a constatação de termos sido (in)conscientemente coniventes com reformas nocivas às futuras gerações.

A regularização fundiária urbana deve ser acompanhada necessariamente de infraestrutura concernente a saneamento básico, iluminação pública, abertura e calçamento de vias, rede de transportes interligada; preservação das áreas de proteção permanente e recuperação do meio ambiente degradado; efetiva infraestrutura instalada com prestação de serviços públicos de saúde, educação – inclusive com creches, postos policiais, serviço postal, coleta de lixo; viabilização de serviços de internet (hoje imprescindíveis) e respeito ao ordenamento urbanístico a fim de obter de modo eficiente a melhoria da qualidade de vida dos

182 ALFONSIN, Betânia de Moraes. A tragédia da COVID-19 nas cidades brasileiras: análise e alternativas de enfrentamento da pandemia na perspectiva do Direito Urbanístico. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU* : Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 11-24, jan./jun. 2020.

183 FERNANDES, Edésio. *La influencia de El misterio del capital de Hernando de Soto*. In *Perspectivas urbanas : temas críticos en políticas de suelo en América Latina* / Editado por Martim O. Smolka & Laura Mullahy. Lincoln Institute of Land Policy. IV. Land Lines: Cambridge, Mass., 2007, p.60-61.

moradores.

O foco deve ser a moradia digna para o indivíduo e sua família, o meio ambiente, o ordenamento urbano. O livre mercado movido pela especulação imobiliária e pela financeirização da terra é incompatível com a cidade sustentável, uma vez que esvazia o conceito de moradia e a trata como mera mercadoria, esgotando os recursos da cidade e de seus cidadãos.

Os empreendedores imobiliários e agentes financeiros atrelados devem arcar com a justa distribuição dos ônus e com os bônus da valorização imobiliária, e com os investimentos realizados pela cidade, evitando-se assim a apropriação exclusivista, patrimonialista e abusiva da propriedade privada, o que não se pode admitir: para tais condutas devem ser aplicados os rigores típicos das sanções à propriedade desfuncionalizada, ou exercida com abuso de direito.

Ademais, a apropriação privada da valorização decorrente da distribuição desigual de índices construtivos está vedada não só pelo Estatuto da Cidade, especialmente no seu art. 2o (vedação de retenção especulativa de imóvel urbano, proibição da deterioração das áreas urbanizadas, justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos), como também no novo Código Civil, através do princípio geral de direito da vedação do enriquecimento sem causa (art. 884 CC)¹⁸⁴.

O Município atualmente é o principal ator da regularização fundiária, e tem o dever – e não a faculdade – de proceder à regularização fundiária. Sendo assim, o município não tem mera faculdade nem discricionariedade; ao contrário, tem o poder-dever de regularizar loteamento que seja clandestino ou irregular, sendo a regularização um ato vinculado da administração municipal. Destarte deve o município realizar e implantar toda – e não parcial - infraestrutura necessária à urbanização total do loteamento clandestino ou irregular.

O art. 40 da Lei 6.766/1979 estabelece um poder-dever do Município de regularizar loteamento não autorizado, não registrado, ou executado sem cumprimento das determinações do ato administrativo de licença. De ressaltar que a Lei 6.766/79 foi recepcionada, e não deve ser lida como no ano de 1979, mas sim interpretada em harmonia e fundamento com a

184 RABELLO, Sonia. O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social ou enriquecimento sem causa? *Revista Forense*, v. 388. Rio de Janeiro, 2007. 221-235, In *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*/ Fernanda Furtado, Rosane Biasotto e Camila Maleronka. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

Constituição Federal de 1988.

De fato, o art. 30, VIII, da Constituição Federal declara que compete aos Municípios, dentre outros, promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A regularização fundiária urbana baseada na mera titulação, ao menos neste estudo, não aparenta ter sido instrumento de fomento econômico e financeiro: o incremento de operações financeiras imobiliárias, notadamente a hipoteca e a alienação fiduciária, resultante das regularizações, são ínfimas; contratos de compra e venda entre particulares das áreas regularizadas são inexpressivos.

Há algum otimismo crescente quanto à questão da circulação de riquezas, formulando hipóteses de que a regularização fundiária, especialmente a de interesse social, mais numerosa, seria compensada na sua gratuidade com relação aos emolumentos, na dispensa da lavratura de escritura pública, e na isenção de tributos, com um *boom* de negócios imobiliários no futuro: a mesma noção da terra como mercadoria, quando na realidade a posse ou a propriedade da terra para esses grupos sociais são baseadas na moradia. Portanto pode ser bastante improvável o aumento expressivo de arrecadação de impostos de transmissão por parte dos municípios, lavraturas de escrituras públicas (lembrando ainda da dispensa do art. 108 CC em relação ao valor do imóvel negociado) em tabelionatos de Notas, fornecimento de certidões e realização de atos de inscrição nos registros de imóveis, e aumento do número de negócios jurídicos imobiliários de transmissão e garantia, todos tendo por objeto imóveis regularizados conforme e nos termos da Reurb-S.

O argumento de boom de negócios jurídicos imobiliários decorrentes da regularização, ao menos para a população de baixa renda, não se concretizou, ao menos nessa pesquisa.

Como visto, no município estudado, um processo de regularização fundiária executado por cerca de duas décadas, resultou em 10 (dez) núcleos consolidados regularizados, nos quais apenas 465 (quatrocentos e sessenta e cinco) lotes tiveram matrículas individualizadas, e destas, somente 7 (sete) matrículas apresentaram operações referentes a contratos imobiliários fulcrados em direitos reais.

Esses únicos 7 (sete) lotes registraram o total de somente 9 (nove) operações referentes a contratos imobiliários fulcrados em direitos reais, sendo 8 (oito) registros de compra e venda e 1 (um) registro de alienação fiduciária a instituição financeira, e nenhum registro de outro

direito real ou direito real de garantia, nem hipoteca, cédula de crédito bancário, etc. Enfim, chegou-se ao resultado quanto ao percentual inexpressivo de 1,93% das operações financeiras decorrentes da titulação da regularização fundiária urbana na amostra estudada.

Qual seria o verdadeiro potencial transformador de um imóvel titulado quando tudo em volta permanece na mesma situação de degradação? Supor que a mera titulação seria instrumento de desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que supriria os problemas de moradia inadequada ou precária sugere uma soberba jurídica incompatível com a realidade fática.

Parece claro que a regularização fundiária urbana baseada na titulação não atende de verdade ao princípio da dignidade humana quanto à necessidade de moradia digna nem mostra incremento econômico resultante da “ressurreição” do capital morto. Aparece ser uma modalidade falaciosa de política pública desestruturada de investimentos sociais positivos, fulcrada no oportunismo e no populismo, a manter a concentração das deficiências habitacionais quantitativas e qualitativas na faixa da população de mais baixa renda.

Em vista dos resultados obtidos nesse trabalho, e dada a diversidade das condições dos municípios de todo o Brasil, para se chegar a uma análise mais abrangente, mais estudos se fazem necessários.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. Cidade inteligentes e o pacto dos prefeitos: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de 'cidade humana'. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, nº 4, p. 1622-1643, 2016.

AINA, Eliane Maria Barreiros. *O direito à moradia nas relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 120, 2009.

ALFONSIN, Betânia de Moraes, LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU* : Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, jan./jun. 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. A tragédia da COVID-19 nas cidades brasileiras: análise e alternativas de enfrentamento da pandemia na perspectiva do Direito Urbanístico. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU* : Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 11-24, jan./jun. 2020.

_____. La construcción del derecho a la ciudad em Brasil: lecciones aprendidas y desafíos de la coyuntura actual. *Monografias CIDOB*, 73, 2019.

_____. *A política urbana em disputa : desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado: (Brasil, Colômbia e Espanha)*. 265 f. Orientador: Pedro Abramo. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.

_____. *O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil*. In Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes / Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p.68-98.

_____. *Cidade para todos/ Cidade para todas - Vendo a cidade através do olhar das mulheres*. In ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____, 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*, v. 11, p. 140-158, 2019.

ANDRADE, Eric Santos. *Art. 23 da Lei 13.465/2017*. In CORREIA, Arícia Fernandes, MOURA, Emerson Affonso da Costa, MOTA, Maurício Jorge Pereira. *Comentários à Lei de Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 85-87, 2019.

ANTUNES, André. As feridas abertas do neoliberalismo chileno. *EPSJV/Fiocruz*. <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/feridas-abertas-do-neoliberalismo-chileno>, 06/01/2020.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8a. Edição. São Paulo: Saraiva, 2019.

_____. *Um outro país. Transformações no Direito, na Ética e na Agenda do Brasil* – Capítulo 1: Ética e jeitinho brasileiro: por que a gente é assim? Belo Horizonte: Fórum, 2019.

_____. *O novo Direito Constitucional brasileiro. Contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____. *A judicialização da vida. E o papel do Supremo Tribunal Federal*. 1- reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BIM, Eduardo Fortunato, FARIAS, Talden. TALDEN. Competência ambiental legislativa e administrativa. *RIL*, Brasília, a. 52, n. 208, out./dez., 2015.

BONIZZATO, Luigi. *Função ambiental da cidade, plano diretor e validade das normas urbanísticas*. In *Função Social do Direito Ambiental* (Coordenador: Maurício Mota). Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BRASIL. STF. Súmula 346.

BRASIL. STF. Súmula 473.

BRASIL. STF. 1ª Turma. RE 946481 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 18/11/2016.

BRASIL. STF. Plenário. RE 422349/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 29/4/2015 (repercussão geral).

BRASIL. STF. ADI 5771, em análise no Supremo Tribunal Federal.

BRASIL. STF. ARE 1023906 AgR/RS - AG.REG. No Recurso Extraordinário com Agravo. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/06/2017. Publicação: 03/08/2017. Órgão julgador: Segunda Turma.

BRASIL. STJ. 2ª Seção. REsp 1.818.564-DF, Rel. Min. Moura Ribeiro, julgado em 09/06/2021 (Recurso Repetitivo – Tema 1025).

BRASIL. STJ. 3ª Turma. REsp 1.824.133-RJ, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 11/02/2020.

BRASIL. STJ. 1ª Turma. AgInt no AgRg no AREsp 760.681/SC, julgado em 03/06/2019.

BRASIL. STJ. REsp 1.113.789/SP, Rel. Ministro Castro Meira, julgado em 16/6/2009.

BRASIL. STJ. REsp 1.113.789/SP, Rel. Ministro Castro Meira, julgado em 16/6/2009; REsp 131.697/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, julgado em 7/4/2005.

BRASIL. STJ. 1ª Seção. REsp 1.164.893-SE, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 23/11/2016.

BRASIL. STJ. REsp 1.394.701/AC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 17/9/2015.

BRASIL. TSE – Tribunal Superior Eleitoral. <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-3/quando-afinal-ha-segundo-turno-em-uma-eleicao>, acesso em 31/05/2021.

BUSTOS GALLARDO, Beatriz, LUKAS, Michael, STAMM, Caroline, & TORRE, André. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, (73), 161-183. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000200161>.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de Imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6015 de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975*. 2º Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CARVALHO, Celso Santos. O Programa Papel Passado. In Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes / Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p.12-17.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. O art. 40 da Lei 6.766/79. Disponível em <https://www.dizerodireito.com.br/2019/08/o-art-40-da-lei-676679-preve-um-poder.html>. Acesso em 06/01/2021.

CHALHUB, Melhim Namem. *Uma análise da Lei nº 13.097/2015 frente ao novo CPC e a outros diplomas legais*. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/uma-analise-da-lei-no-13-097-2015-frente-ao-novo-cpc-e-a-outros-diplomas-legais>. Acesso em 26/05/2021.

CLÁPIS, Alexandre Laizo. *Lei de registros públicos comentada*. Coordenação: ARRUDA ALVIM NETO, José Manuel, CLÁPIS, Alexandre Laizo, CAMBLER, Everaldo Augusto. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CONNOLLY, Priscilla, GOLDSMITH, William, MABIN, Alan. *Respuestas urbanas a las “décadas perdidas”*. In *Perspectivas urbanas : temas críticos en políticas de suelo en América Latina* / Editado por Martim O. Smolka & Laura Mullahy. Lincoln Institute of Land Policy. IV. Land Lines: Cambridge, Mass., p.60-61, 2007.

CORREIA, Arícia Fernandes. *Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal (...)*. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n. 31, 2017.

_____. *Direito da Regularização Fundiária Plena*. Juiz de Fora: Editar, 2017.

COSTA, Simone da Silva. *Impactos da política de habitação social e o direito humano à moradia no Brasil*. *RIDH Bauru*, v. 2, n. 3, jul./dez., 2014.

CUNHA JUNIOR, Dirley. *Capítulo XVI: A efetividade dos direitos fundamentais sociais e a reserva do possível*. In *Leituras Complementares de Direito Constitucional*. CAMARGO, Marcelo Novelino (organizador). Salvador: JusPodium, 2008.

FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. Foco em Políticas Fundiárias. *Lincoln Institute of Land Policy*, 2011.

_____. Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para la reforma urbana en Brasil. *EURE*, vol 36, n. 109, diciembre 2010.

_____. *La influencia de El misterio del capital de Hernando de Soto*. In Perspectivas urbanas : temas críticos en políticas de suelo en América Latina / Editado por Martim O. Smolka & Laura Mullahy. Lincoln Institute of Land Policy. IV. Land Lines: Cambridge, Mass., 2007.

_____. Constructing the 'Right To the City' in Brazil. *Social & Legal Studies*, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: Sage Publications. DOI: 10.1177/0964663907076529. v.16 (2): 201-219, 2007.

_____, ALFONSIN, Betânia. *A construção do Direito Urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores*. In: FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia (coordenadores). Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____, SMOLKA, Martim O. *Regularización de la tierra y programas de mejoramiento*. In Perspectivas urbanas : temas críticos en políticas de suelo en América Latina / Editado por Martim O. Smolka & Laura Mullahy. Lincoln Institute of Land Policy. IV. Land Lines: Cambridge, Mass., p.149-150, 2007.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da Cidade Comentado*. 6ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FREITAS, José Carlos. Parcelamento do solo urbano: tutela da ordem urbanística. *Boletim IRIB em Revista*, n. 305, p.8, 2002. Apud SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. *Direito Registral Imobiliário – Teoria Geral*. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

GIORDANI, José Acir Lessa. *Curso Básico de Direito Civil. Direito das Coisas – Tomo I: Introdução e Posse*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GONÇALVES, Bruno José Pedrosa de Arruda. *A relevância de meios alternativos de soluções de conflitos*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/269266/a-relevancia-de-meios-alternativos-de-solucoes-de-conflitos>. Acesso em 09/08/2020.

HARVEY, David. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. Tradução de João Alexandre Perchanski. São Paulo: Boitempo, 2010.

HOLSTON, James. *Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil*, 2015. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_21/rbcs21_07. Acesso em: 06/07/2021.

HOLZ, Sheila y MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. *Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona*, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>. Acesso em 17/05/2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1 de julho de 2020*. Disponível em <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em 06/06/2021.

IMILAM, Walter, OLIVERA, Patricia, & BESWICK, Joe. (2016). Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: Un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres. *Revista INVI*, 31(88), 163-190. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582016000300006>.

IRIB - Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Disponível em <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/imovel-rural-undefined-destinacao-undefined-alteracao-documentacao-exigida>. Acesso em 06/01/2021.

KEREKES, Carrie B., and WILLIAMSON, Claudia R. Propertyless in Peru, Even with a Government Land Title. *The American Journal of Economics and Sociology*, vol. 69, no. 3, 2010.

KUMPEL, Vitor Frederico e BORGARELLI, Bruno de Ávila. Legitimação fundiária na lei 13.465/2017- Parte 1. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/290146/legitimacao-fundiaria-na-lei-13-465-2017---parte-1>.

LIMA, Frederico Henrique Viegas. A propriedade imobiliária nos 30 anos da Constituição Federal: os desejáveis novos rumos. In *Revista de Direito Imobiliário*, ano 41, v. 85, jul-dez, 2018.

LIMA, Mateus Fernandes Vilela. O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n. 36, 2020.

MACIEL, Heriberto Roos. *Estado Contemporâneo: perspectivas da função social da posse, da propriedade e do direito à moradia no espaço urbano*. Dissertação de mestrado. Unisinos, 2000.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. *O Direito das favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MARRARA, Thiago. Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? *Revista de Direito da Cidade*, vol. 11, nº 1, 2019.

MOTA, Maurício Jorge Pereira, MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Capítulo I: A formação das cidades e a questão fundiária no Brasil*. In Teoria da Regularização Fundiária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

_____, MOURA, Emerson Affonso da Costa. *O direito à moradia digna e a regularização fundiária*. In MOTA, Maurício Jorge Pereira, TORRES, Marcos Alcino de Azevedo, MOURA, Emerson Affonso da Costa, *Direito à moradia e a regularização fundiária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. A Constitucionalização do Direito da Cidade. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, set./dez., 9(3), 2017.

NALINI, José Renato. Direitos que a Cidade Esqueceu. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 167.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção, *Manual de Direito Processual Civil*, Volume Único, Salvador: JusPodium, 2019.

PELUSO, Cezar. *Código civil comentado*, coordenador Ministro Cezar Peluso, 2011, Barueri: Ed. Manole, 3ª. edição revisada e atualizada 2009.

PRZEWORSKI, A. The Neoliberal Fallacy. *Journal of Democracy*, julho de 1992, p. 45-50. Tradução de Gabriel Cohn. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100009>. Acesso em 06/01/2021.

RABELLO, Sonia. O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social ou enriquecimento sem causa? *Revista Forense*, v. 388. Rio de Janeiro, 2007. 221-235, In *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*/ Fernanda Furtado, Rosane Biasotto e Camila Maleronka. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. *Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano [recurso eletrônico]: o caso da regularização fundiária no Brasil / Tarcyla Fidalgo Ribeiro*. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2021.

SALLES, Venicio. *Direito Registral imobiliário*. 2a Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2017.

_____. *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SÃO PAULO. TJSP. APL 10221905320158260053 SP 1022190-53.2015.8.26.0053, Relator: Ronaldo Andrade, Data de Julgamento: 10/08/2016, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/08/2016.

SÃO PAULO. TJSP. AC 0003529-65.2011.8.26.0576 – CMSP, Rel. José Renato Nalini, j. 22/02/2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/ic2.pdf?d=636675533238095643>. Acesso em 12/03/2020.

SARMENTO, Daniel e SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. *Direito Registral Imobiliário – Teoria Geral*. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

. *Direito Registral Imobiliário – Sujeitos, Imóveis e Direitos inscritíveis* Curitiba: Juruá Editora, 2018.

SCHREIBER, Anderson. *Direito Civil e Constituição*. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, José Borzachiello. *Capítulo 7: O mercado de trabalho e a cidade brasileira*. In VALENÇA, Marcos Moraes (Org.). *Cidade(i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad, 2008.

SILVEIRA, Luciano Martins. *Capítulo VIII: Registro da Regularização Fundiária*. In *Teoria da Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SOTO, Hernando de. *O Mistério do Capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SMOLKA, Martim O., *Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra*. In *Perspectivas*

urbanas : temas críticos en políticas de suelo en América Latina / Editado por Martim O. Smolka & Laura Mullahy. Lincoln Institute of Land Policy. IV. Land Lines: Cambridge, Mass., 2007.

STANISCI, Carolina. Ninguém conhece a cidade ilegal. *MP Dialógico - Revista do Movimento do Ministério Público democrático*, ano IV, n. 5, 2008.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. *Pensar*, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018.

TEPEDINO, Gustavo José Mendes, PEÇANHA, Danielle Tavares, DANA, Simone Cohn. Os bens comuns e o controle de desafetação de bens públicos. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 13, nº 1, p.427-445.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, Título I – O domínio das terras brasileiras, 2007.

VALENÇA, Marcos Moraes (Org.). *Cidade(i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad, 2008.

VALENCIA GONZÁLEZ, Daniel Alfonso, & ANGELCOS GUTIÉRREZ, Nicolás Salvador. (2020). Urbanización neoliberal, tensiones y expectativas morales en la defensa del patrimonio: el caso del barrio Victoria, Santiago. *Revista de urbanismo*, (43), 46-62. <https://dx.doi.org/https://doi.org/10.5354/0717-5051.2020.57766>.

VARLEY, Ann. *Chapter 10: The Political Uses of Illegality: Evidence from Urban Mexico*. In FERNANDES, Edesio, VARLEY, Ann. *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*. London: Zed Books Ltd., p. 172-190, 1998.

VIANA, Isabel. *Informalidad, regularización y derecho de propiedad*. In *Perspectivas urbanas : temas críticos en políticas de suelo en América Latina / Editado por Martim O.*

Smolka & Laura Mullahy. Lincoln Institute of Land Policy. IV. Land Lines: Cambridge, Mass., 2007.

ZAVASCKI, Teori Albino. *A tutela da posse na Constituição e no projeto do novo Código Civil*. In: MARTINS-COSTA, Judith (Coord.). *A reconstrução do Direito Privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.