

# **IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE**

**ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

---

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Flavia Piva Almeida Leite; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-410-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Alteridade. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa  
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis  
Santa Catarina – Brasil  
[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)

## IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

### DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

---

#### **Apresentação**

A edição do IV Encontro Virtual do CONPEDI, cristaliza os avanços do campo do Direito Urbanístico como área de ampla produção acadêmica em diversos Programas de Pós-Graduação do país. Aborda a conjuntura dos tempos de pandemia e a necessária reflexão da comunidade científica sobre a produção urbana. Os estudos envolveram uma pluralidade de temas urbanísticos, desafios e inovações sobre a pesquisa empírica. Nesse sentido, na sessão do Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, verificou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala virtual.

O tema do IV Encontro CONSTITUCIONALISMO, DESENVOLVIMENTO, SUSTENTABILIDADE E SMART CITIES esteve em sintonia com os trabalhos apresentados e valorizado com as relevantes abordagens. Conceitos chaves, clássicos e novos, foram adotados, tais como: Cidades Inteligentes; Cidades Globais; Cooperativismo Interfederativo; Crise do Estado Nação; Direito à Cidade; Estudo de Impacto de Vizinhaça; Função Social da Propriedade Pública e Privada; Gestão Democrática; Inclusão de Migrantes Regularização Fundiárias.

O presente Relatório traduz os trabalhos realizados no dia 13 de novembro de 2021 no GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, coordenado pelos professores doutores Flavia Piva Almeida Leite – UNESP – Presidente; Rosangela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ / PUCRio e Valmir César Pozzetti – UEA / UFAM. Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são instigantes e constituem significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós Graduação em Direito reunidos no nosso CONPEDI. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

Os autores Uendel Roger Galvão Monteiro , Allan Thiago Barbosa Arakaki e Fabio Borini Monteiro do artigo intitulado A IMPULSÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL POR MEIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, estruturado em três eixos (espaço territorial e desenvolvimento, função social da propriedade na ordem constitucional brasileira e desenvolvimento territorial e patrimônio social). Os autores estabelecem a relação entre governança participativa e função social da propriedade. Nas conclusões retomam a questão da globalização com seu papel de fragmentadora da coletividade, por consequência impondo

obstáculos para a análise do desenvolvimento territorial. O tema A RESTRIÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ALTERLOGIA foi objeto de análise dos autores Joel Meireles Duarte e Caroline dos Santos Chagas. Propõe a intervenção no direito de propriedade fulcrado na alteridade, após refletir sobre os conceitos de alteridade e alterlogia (compreendida como uma lógica da ação “através da qual se tem a fuga da centralização no eu na relação com o outro”) no âmbito das restrições aos direitos fundamentais. A cidade contemporânea é reivindicada de forma específica em três artigos: AS CIDADES GLOBAIS E AS REIVINDICAÇÕES CIDADÃS; CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS: DESAFIOS À INCLUSÃO DE MIGRANTES e, CIDADES INTELIGENTES: PRIVACIDADE DE DADOS E A COLONIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO. O primeiro da autoria de Elenise Felzke Schonardie e de Ana Maria Foguesatto. Abordagem que prioriza a partir das cidades globais o estudo do exercício da cidadania no espaço urbano. Os direitos humanos são ressaltados na construção da cidadania. Reivindica um papel além do senso comum para as cidades globais (centros de poder econômico, tecnológico e político de importância global). Encaminha para conclusões que incluem as novas reivindicações nos espaços urbanos visando a realização da dignidade humana no cenário da cidade global. Os autores Odisséia Aparecida Paludo Fontana , Neidiane Piasson Dal Cim e Silvia Ozelame Rigo Moschettado refletem sobre os desafios da inclusão de migrantes nas CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS. A análise, segunda uma abordagem qualitativa, contextualiza a cidade humana como um dos principais pilares de cidades inteligentes (destaca os vários conceitos na literatura especializada). O estudo está centrado nos desafios de inclusão estruturada políticas públicas. O texto apresenta várias experiências e ressalta a relevância do tema na sociedade contemporânea em face dos desastres naturais, das guerras e das crises econômicas.

Conclui reivindicando serviços com foco nas pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade com a transformação das cidades em inteligentes e humanas. Ainda com destaque para a cidade contemporânea o artigo intitulado CIDADES INTELIGENTES: PRIVACIDADE DE DADOS E A COLONIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO assinado por Maria Luiza Ferla , Cristiani Fontanela e Andréa de Almeida Leite Marocco, destaca o conceito de bem comum para enfrentar os obstáculos provenientes da colonização do espaço público inovador e tecnológico. O texto está estruturado em três partes. A primeira visa compreender a cidade inteligente e seus processos; a segunda parte, observa a dinâmica do espaço público em contraponto à privacidade e intimidade, e, na última, os autores enfrentam os efeitos nefastos no espaço público. Propõe uma redefinição da cidade “verdadeiramente inteligente”, afastada da monetização e da privatização dos dados.

O conceito de direito à cidade é nuclear nos artigos O DIREITO À CIDADE COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO DA CRISE DO ESTADO NAÇÃO, da autoria de Rodolfo Vassoler da Silva. O estudo analisa a conjuntura neoliberal visando a compreensão do déficit democrático em razão das políticas de austeridade com agendas que determinam ajustes fiscais e retrocessos dos direitos sociais cristalizados no espaço urbano. Reivindica a gestão democrática da cidade nos caminhos das crises de soberania e de legitimidade dos Estados Nação. Com perspectiva semelhante os autores Fábio Da Silva Santos, Saulo José Casali Bahia e Caio Cézar Sales Machado apresentam BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES E A INCLUSÃO SOCIAL: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Estudo centrado na gestão democrática das cidades no sentido da tutela do direito à inclusão social. A análise é precedida por pesquisa exploratória. As conclusões encaminham no sentido da gestão democrática e desenvolvimento urbano das cidades brasileiras à luz a do Estatuto da Cidade.

As reflexões sobre casos referência em territórios nacionais articulam dois trabalhos. O COOPERATIVISMO INTERFEDERATIVO: ANÁLISE DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA, da autoria de Bárbara Vier e Miguel Etinger de Araujo Junior; e, o intitulado A VIOLAÇÃO DO ZONEAMENTO URBANO E A NECESSIDADE DE POLÍTICAS INTEGRADAS PARA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM da lavra de Aleph Hassan Costa Amin e Ingrid Farias Gonçalves. O primeiro, denota as possibilidades da forma federativa cooperativa para impulsionar o interesse comum para o enfrentamento dos impactos dos tempos de pandemia. Considera os possíveis arranjos negociais e o alcance consórcios intermunicipais, especialmente na região metropolitana de Londrina. O segundo estudo, centrado no município de Belém, observa a crise urbana com a ampliação da segregação social. Busca respaldo no planejamento urbanístico e na efetividade dos planos diretores, realizando estudo comparativo e análise de casos concretos. Conclui ressaltando o zoneamento como instrumento urbanístico indispensável da política urbana integrada. O direito à moradia está presente no artigo da autoria de Anny Caroline Sloboda Anese com o título O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL. A investigação adota o conceito de moradia adequada estabelecido no Comentário Geral 04/1991 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU. Considera a vida digna como inerente ao direito à moradia visando reconhecer e garantir as condições essenciais mínimas. Analisa decisões judiciais concluindo com a necessária, judicialização para garantia dos direitos fundamentais e ampla cidadania.

Também este direito social fundamental (direito à moradia) constitui base do trabalho que apresenta BREVE REFLEXÕES SOBRE A PROBLEMÁTICA SOCIO ECONÔMICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL, assinado por Claudio De Albuquerque Grand Maison, Edmundo Alves De Oliveira e Ricardo Augusto Bonotto Barboza. Aborda o descompasso entre as normas urbanísticas e ambientais sobre o quadro fundiário urbano. Analisa processos de regularização fundiária (com destaque para a regularização fundiária urbana de interesse social) na perspectiva da função social da propriedade. Ressalta o equívoco da regularização restrita a outorga de título aos possuidores integrantes dos núcleos habitacionais urbanos informais.

As conclusões encaminham para a responsabilidade dos municípios neste processo.

Consideramos as investigações que permitiram a análise criteriosa e competente reveladas nos trabalhos apresentados extremamente valiosas para o diálogo interdisciplinar presente nas discussões realizadas durante o Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade.

Desejamos, pois, excelente leitura a todos.

Professora Dra. Flavia Piva Almeida Leite – UNESP – Presidente

Profa. Dra Rosangela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ / PUCRio

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti – UEA / UFAM

**BREVE REFLEXÕES SOBRE A PROBLEMÁTICA SOCIO ECONÔMICA DA  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL**

**BRIEF REFLECTIONS ON THE SOCIO-ECONOMIC PROBLEM OF URBAN  
LAND REGULARIZATION OF SOCIAL INTEREST**

**Claudio De Albuquerque Grandmaison  
Edmundo Alves De Oliveira  
Ricardo Augusto Bonotto Barboza**

**Resumo**

O presente artigo buscou realizar uma breve reflexão sobre o contexto da ocupação do solo urbano no Brasil, perpassando por aspectos sociais, econômicos, e urbanístico, que espelham o atual quadro fundiário urbano que se apresenta em grande parte em descompasso com as posturas legais, ambientais e urbanísticas. A ocupação irregular, demandou a normatização da questão dos núcleos urbanos constituídos por moradias sem habitabilidade, e ausência de políticas habitacionais. Este trabalho abordou a evolução da legislação e instrumentos da regularização fundiária urbana de interesse social, com ponderações sobre a problemática econômico que envolve o contexto dos processos de regularização fundiária

**Palavras-chave:** Regularização fundiária urbana, Direito urbanístico, Problemática sócio econômica, Legislação fundiária

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article sought to carry out a brief reflection on the context of urban land occupation in Brazil, passing through social, economic, and urban aspects, which reflect the current urban land picture that is largely out of step with legal, environmental postures. and urban planning. The irregular occupation demanded the regulation of the issue of urban centers consisting of housing without habitability, and the absence of housing policies. This work addressed the evolution of legislation and instruments of urban land regularization of social interest, with considerations on the economic issue that involves the context of land regularization processes

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Urban land regularization, Urban law, Socio-economic problematization, Land legislation

## **1. Introdução.**

Nossa Carta Magna de 1988, albergou como princípios fundantes da ordem econômica nacional, a valorização da propriedade privada, e a sua função social, insculpida nos incisos II e III de seu artigo 170, respectivamente, bem com o direito a moradia (art. 6º, caput, art. 23, IX da CF/88) e que deve dialogar com outros fundamentos republicanos de não somenos importância e dirigidos a prestigiá-los, tais como a erradicação da pobreza e da marginalização social, a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º da CF/88), e ainda do ordenamento pleno da cidade (art. 182 da CF/88).

Dentre os efeitos negativos da realidade sócio econômica do Brasil, aliada a falta de uma política pública habitacional que verdadeiramente atenda a demanda existente por moradia digna, o fenômeno das ocupações irregulares apresenta-se como uma realidade que deve ser enfrentada pelo poder público, atuando de um lado, em ações concretas que coíbam e desestimulem a formação de novos núcleos habitacionais informais, bem como a criação de loteamentos clandestinos, e de outro, na regularização fundiária destes núcleos, o que implica, não apenas a criação de uma legislação eficiente, a qual exsurgiu apenas em 2001 com o Estatuto da Cidade, evoluindo de forma positiva através da Lei nº 11.977/2009 e alterada de forma significativa pela Lei nº 13.465/2017, as quais trouxeram diversos instrumentos viabilizador para tal desiderato, a mas também através de políticas públicas habitacionais efetivas junto ao setor financeiro, a propiciar condições de aquisição de moradia digna e regular a um valor condizente com a situação econômica da população de baixa renda.

Neste sentido, o Brasil como um país que adota como sistema econômico o capitalismo, tem no capital a mola propulsora da atividade econômica, sendo esta a causa subjacente da criação de emprego e renda a possibilitar a geração de riqueza e sua distribuição, possibilitando assim aos seus cidadãos um piso mínimo existência, lastreado na dignidade da pessoa humana (SARLET, 2009).

Dentro desta órbita, o crédito advindo da propriedade legalizada apresenta-se apta a cumprir o fim ultimado por este sistema econômico, na medida em que possibilita o aumento do fomento da circulação de crédito derivado da relação de garantia imobiliária, geração de arrecadação tributária, bem como atribuindo segurança às relações econômicas decorrentes de um sistema registral eficaz.

Dentro deste cenário, analisa-se a regularização fundiária urbana de interesse social como meio eficaz ao atingimento dos fins propostos pelos comandos normativos

que regulamentam a matéria, em uma breve reflexão quanto aos aspectos jurídico, social e econômico.

## **2. Breves considerações da regularização fundiária urbana e sua evolução da legislação.**

A ocupação do solo urbano de forma irregular tem sua causa em diversos fatores, dentre os principais o processo migratório da população rural aos centros urbanos em razão do processo de industrialização iniciado mais intensamente a partir da década de 1960, aliado a políticas habitacionais precárias que contribuíram para formação de imóveis à margem da regularização, alocadas em regiões desprovidas de equipamentos e serviços públicos que pudessem contribuir para dignificação deste grande contingente populacional, causando marginalização, pobreza e violência (NASCIMENTO, 2013, p. 45).

Por sua a legislação aplicável à época, relativa a uso e parcelamento do solo e de proteção habitacional (Lei nº 6.766/79 e Código Civil de 1916), também se mostrava distante da realidade sócio econômica de então, apresentando-se deveras privatista e com imposição de grande carga de exigência para sua formalização, não solucionando a questão de ordem social e econômica, decorrente de um fluxo de crescimento exponencial de pessoas integrando a informalidade imobiliária (MALHEIROS, DUARTE, 2019).

A esse respeito é a lição de Rafael Taranto Malheiros e Clarice Seixas Duarte:

Para caracterizar a informalidade de um assento, pelo menos uma destas características deve se verificar: (i) ocupação de terras públicas, seguida de autoconstrução; (ii) subdivisão não autorizada de terras públicas, seguida pela venda dos lotes individuais e de autoconstrução; (iii) projetos habitacionais populares irregulares; (iv) urbanização e desenvolvimento de áreas definidas como rurais; (v) subdivisão não autorizada de lotes previamente existentes juridicamente, destinados à construção de edifícios adicionais; (vi) ocupação generalizada das margens dos rios; (vii) ocupação de espaços públicos como ruas, calçadas e viadutos<sup>17</sup>. Intentando contornar o problema, a legislação urbanística o agravou, ao estabelecer padrões rigorosos dentro de normas técnicas de habitabilidade, esquecendo de parcela da população residente em moradias precárias. Tal se verifica desde o tempo em que vigia o regime sesmial, passando pela “Lei de Terras”, de 1850, pelo Código Civil de 1916, desembocando na Lei de Parcelamento do Solo Urbano de 1979. Os loteamentos clandestinos, então, são guindados à opção de moradia, com sua aparência de proteção possessória, à vista de contrato celebrado entre loteador e adquirente, além da relativa modicidade do custo, vez que a gleba é desprovida de equipamentos públicos (irregularidade urbanística) e de atendimento às formalidades legais (irregularidade jurídica, dominial) (MALHEIROS, DUARTE, 2019 p. 1098)

Como marco de rompimento ao tratamento legal dado a questão da informalidade imobiliária que também gera problemas de ordem ambiental e urbanística, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) enfrenta esta problemática instituindo disposições programáticas que visem “corrigir as distorções do crescimento urbano”, bem com implementar medidas de “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda” art. 2º, incisos IV e XIV).

A esse respeito, Gabrielle Sperandio Malta e Marina Aparecida Pimenta da Cruz Correa elencam alguns institutos trazidos com o Estatuto da Cidade:

Além disso, o estatuto da cidade estabeleceu uma série de ferramentas para que o Poder Executivo Municipal pudesse intervir no padrão e dinâmica dos mercados fundiários urbanos informais e formais, dentre eles: criação de zonas especiais de interesse social; direitos de superfície; direitos preferenciais para o Município; transferência onerosa de direito de construção; captura do valor de superávit; subdivisão compulsória – edificação e utilização; sanção-desapropriação com pagamento em títulos de dívidas públicas; dentre outros (MALTA, DA CRUZ CORREA, 2018, p. 125).

Neste sentido a regularização fundiária urbana, em sua conceituação possui amplitude que vai além da simples conferência de titulação a fim de que a mesma possa cumprir os papéis programáticos do texto constitucional, envolvendo a implementação de condições de sustentabilidade para o pleno desenvolvimento das populações vulneráveis , as quase ocupam imóveis informais desprovidos em seu entorno de mínimos equipamentos que propiciem condições dignas de vida, como saneamento básico, iluminação, mobilidade urbana, atendimento à saúde e educação.

Seguindo em evolução normativa do tema, a Lei 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, alterada pela Lei 13.465/2017, supriria aos fins por ela objetivados, dentre eles a adoção de medidas para a regularização do assentamento com o estabelecimento de equipamentos e serviços públicos como já prenunciado na Lei nº 6.766/79, e formalização de títulos daqueles que detém as posses defectivas, quando assim estabelece no artigo 9º da Lei 13.465/2017 (MALTA, DA CRUZ CORREA, 2018):

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Rerub), 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.

Não obstante a conferência de títulos áqueles possuidores de imóveis excluídos do sistema formal registrário, possam em tese promover a inclusão deste contingente populacional ao sistema de crédito que exige minimamente um sistema organizacional que confira segurança de garantias contratuais, é certo que a plenitude da regularização fundiária não se limita a legalização de lotes com a regularização da posse para fins de moradia , importando também a implementação de políticas públicas urbanísticas que envolvam o cuidado com a sustentabilidade do beneficiado, a conferir as condições mínimas do exercício da cidadania. (ALFONSIN, 2007, p. 79).

Segundo Betânia de Moraes Alfonsin (1997), a regularização fundiária consiste no:

(...) processo de intervenção pública sob aspectos jurídicos, físicos e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradores de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFOSIN, 1997, p. 163).

Com efeito, a regularização fundiária urbana como elemento de desenvolvimento econômico a garantir moradia digna e legalmente regular, a inserir população vulnerável social e economicamente em sistema de financiamento de pequenos valores para a melhoria das condições físicas de seus próprio imóveis, constituiu a causa subjacente da legislação em vigor, conforme se observa da exposição de motivos Medida Provisória nº 759/2016 a qual foi convertida na Lei nº 13.465/2017 (MALTA, DA CRUZ CORREA, 2018):

88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.

89. Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios).

90. Insista-se, ainda, no particular ora tratado, que referida identificação dos núcleos urbanos informais, passíveis de regularização, insere-os no radar dos investimentos públicos federais. Isto faculta a realização de obras de habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana. A regularização fundiária urbana serve, destarte, como fator indutor para o alcance das metas estabelecidas para aplicação dos recursos destinados a estas ações de desenvolvimento urbano.

91. Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira.

Com relação a destinação, em conformidade com a Lei nº 13.456/2017, é a população ocupante de núcleos urbanos informais, notadamente aquela que se enquadra economicamente como de baixa-renda.

Neste sentido é o quanto disposto no artigo 6º do Decreto nº 9.310/2018:

Artigo 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.

A escala pretendida pelo Projeto “Papel Passado”, integrante do Programa de Aceleração do Crescimento, com a previsão destacada no Orçamento Gera da União era de três milhões e seiscentos mil imóveis e quatorze milhões de pessoas destinatárias, de acordo com os requerimentos recepcionados pelo Ministério das Cidades, no interstício entre 2013 a 2016 (MALHEIROS, DUARTE, 2019).

Para a viabilização da regularização fundiária urbana de interesse social possui instrumentos legais que encontra-se em constante evolução face as demandas sociais, podendo ser agrupados em temas. O primeiro é relacionado ao direito à moradia, os quais possuem a sua topografia junto aos direitos sociais (art. 6º CF/88 – EC 26/200), bem como na função social da propriedade (art. 182 da C/88) (MALHEIROS, DUARTE, 2019).

O segundo interage de forma estruturante e organizacional através de instrumentos que estabelecem o contorno da regularização fundiária urbana de interesse social, consistente em específicos diplomas legais. Dentre os principais, encontram-se a (i) Lei Federal de Parcelamento do Solo ((Lei nº 6.766/1979), que versa a respeito do ambiente urbano sob o ponto de vista social a exigir equipamentos e serviços públicos, bem como da regularização de loteamento/desmembramentos irregulares (ii) Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2002) a qual aborda a regularização fundiária em sinergia com aspectos urbanísticos fixando balizas de política urbana insculpidas no disposto de seu artigo 2º, inciso IV e XIV que versa sobre a “[...] corrigir as distorções do crescimento urbano” , bem como “[...] regularização e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda”; (iii) a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei Federal nº 11.977/2009, alterada pela Lei Federal nº 13.456/2017, a qual possui dispositivos específicos que consolidam a regularização fundiária de interesse social, de ordem jurídica, ambiental e urbanística.

Por sua vez o terceiro tema refere-se aos instrumentos jurídicos de operacionalização da regularização fundiária de interesse urbano, previstos no plano constitucional e infraconstitucional na legislação acima mencionada, além de outras tais com a Lei 14.133/2021.(Lei de Licitações e contratos Administrativos) e Lei 11.952/2009 e (Lei que regula a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal (NASCIMENTO, 2013).

### **3. A problemática social e econômica da regularização fundiária urbana de interesse social.**

Superada a análise conceitual da regularização fundiária urbana de interesse social, lastreada no direito a moradia e na função social da propriedade, compreendendo um gama de medidas voltadas a legalização da posse e implementação de ações urbanísticas, viabilizadas por instrumentos jurídicos aplicáveis aos níveis de irregularidades, necessário também fazer uma abordagem se este instituto, apresenta-se como meio adequado e eficaz a atender a necessidade da população de maior vulnerabilidade, a demandar um cotejo sob o enfoque social e econômico, fazendo-nos

debruçar sobre problemas de ordem interna, relacionados a estruturação do instituto, que dificultam a concretude de seu objetivo, derivada do (i) custeio na regularização, (ii) complexidade burocrática e (iii) concepção do instituto não amoldado as especificidades da problemática da regularização fundiária urbana social.

No que tange a problemática de aspecto concepcional, decorre de sua restritividade, observada através da experiência estrangeira vivida na década de 1990, tendo como fundamento os estudos de Hernando de Soto, mas que dissociou-se a legalização do exercício da posse urbana com a promoção de conferência de títulos de propriedade em massa, adotada por alguns países na América latina, notadamente no Peru e no México, com a implementação de políticas públicas que verdadeiramente inserissem este contingente populacional em sistema de financiamento de crédito que alcançasse os padrões econômicos de seus integrantes (NASCIMENTO, 2013).

A política de outorga de títulos dominiais à população de baixa renda, propiciaria a (i) introdução desta no mercado formal de financiamento de crédito, acarretando, em tese: a obtenção deste crédito, na medida que satisfaz pelo mesmo um dos requisitos exigidos pelo sistema bancário na análise de concessão, consistente na formalização registral de bens imóveis dado em garantia, possibilitando o investimento na melhoria das condições das moradias e (ii) como decorrência lógica, a mitigação do mercado irregular de negócios que envolvam os imóveis regularizados, atribuindo assim fôlego ao denominado “capital morto” não contabilizado na economia formal (NASCIMENTO, 2013).

Partindo-se desta premissa, como já acima mencionado na experiência estrangeira, o Peru promoveu uma intensa política de regularização fundiária com outorga de títulos dominiais à um milhão e trezentos possuidores de imóveis irregulares em meados dos anos noventa, com a expectativa de que com a inclusão das famílias que encontravam-se à margem do mercado de financiamento de crédito, com a transformação das posses defectivas em propriedades legalizadas, propiciaria o acesso destas ao crédito através de operações envolvendo garantias reais, e por consequente o aumento do desenvolvimento econômico com, o que não se verificando o efeito positivo almejado (SPINAZZOLA, 2008).

A frustração da expectativa na relação direta entre a simples outorga de títulos e a efetividade de obtenção de créditos junto ao sistema bancário deu-se em razão da (a) recessão econômico por que passava o país ao final da década de noventa, com a natural restrição de concessão de crédito, mas também (b) em decorrência da superação da média

do teto de concessão de valores em empréstimo para a implementação de melhorias aos imóveis a que os bancos autorizam, (c) tais concessões são balizadas em primazia pela quantidade de fluxo de rendimentos operados com a instituição financeira e a sua solidez, do que com relação a garantia real ofertada consistente no imóvel regularizado e por fim, a concorrência com programas de financiamento subsidiados com recursos públicos com o mesmo objeto.

Aliado a estas externalidades negativas, constatou-se que estas famílias beneficiárias da regularização fundiária urbana, ficaram sujeitas ao poderio econômico do mercado imobiliário, relativamente a aquisição de áreas mais valorizadas e melhor localizadas, e agora regularizadas, acarretando um aumento de preço dos bens dada a especulação imobiliária, forçando assim um deslocamento para localidades mais distantes e carentes de equipamentos e serviços públicos, causando maior aglomeração habitacional nas regiões periféricas, e por conseguinte a continuidade dos problemas a que se pretendia eliminar.

Verificou-se pois assim que apenas a outorga de títulos de propriedade sem a implementação de condições efetivas de obtenção de crédito destinado justamente a melhoria da estruturação de moradia, para que assim se pudesse dignificar o ambiente habitacional irregular, sob o ponto de vista das posturas administrativas e registrais, não possui a força necessária de produzir e o fomento da econômico almejado com a inserção deste ativo imobilizado e integração desta específica população aos sistema formal da cidade e economia.

Ao revés, este modelo de regularização fundiária urbana de interesse social em que dissocia a outorga de títulos dominiais aos imóveis irregulares às implementações de ações afirmativas de acesso ao crédito para a melhoria das moradias, constituiu condições para que o mercado imobiliário exerça pressões para a aquisição das novas áreas regularizadas com desdobramentos negativos com o aumento de ocupação de áreas irregulares mais distantes da oferta de condições urbanísticas de habitabilidade digna (NACIMENTO, 2013).

Todavia vozes há que, reconhecendo as imbricações negativas do sistema financeiro de concessão de crédito, vê na regularização fundiária a possibilidade de, pelo mesmo, dar-se o primeiro passo para que a posse defectiva integre os ativos da engrenagem da economia possibilitando a oxigenação e fomento desta, a possibilitar a geração de riqueza, mormente junto a população excluída (MALHEIROS 2019).

Neste sentido é a lição de ALFONSIN (2007 apud MALHEIROS, 2019), que com grande propriedade assim se expressa:

É certo que, para que se atinja uma regularização plena, não basta a legalização de lote. É mais. A autora da definição supra afirma que os processos de regularização fundiária urbana devem ser vistos com preocupação tripartite, envolvendo (i) a legalização da posse com fins de moradia, por meio da titulação e do registro imobiliário, (ii) a melhoria do ambiente urbano do assentamento, com preocupação quanto à sua sustentabilidade e (iii) o resgate ético das tarefas da cidade, por meio da implementação de políticas públicas, provendo cidadania aos até então segregados (ALFONSIN, 2007, p. 79)

A sinergia entre os atos de formalização escritural da regularização fundiária urbana de interesse social e implementação efetiva de condições que possam colocar ao alcance desta população vulnerável o crédito destinado a melhoria das condições das habitações, integra a conceituação do instituto. Nas palavras de ALFONSIN (2007 apud MALHEIROS, 2019):

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 2007, p. 78)

No sentido de tentar evitar que o o instituto da regularização fundiária urbana de interesse social, tenha como desdobramento negativo a não obtenção de crédito para o futo da melhoria das condições de moradia e o processo de migração populacional para a periferia frente as pressões do mercado imobiliário, o arcabouço normativo brasileiro possui alguns expedientes no sentido de coibi-las (NASCIMENTO, 2013).

A legislação aplicável a regularização tem a concessão de títulos com a regularização escritural dos imóvel, parte de seu processo, identificada com uma fase, conforme a dicção dos dispositivos do Estatuto da Cidade, sem descurar-se de outra etapa não menos importante, consistente na implementação de condições urbanísticas, exemplificada em ações concretas promovidas pelo Poder Executivo, o Programa Nacional de Regularização Fundiária Sustentável, e outros levados a efeitos pelos Municípios face a primazia do interesse local, conjugam a legalização da posse e o processo urbanístico (NASCIMENTO, 2013).

Outro instituto que tem como mote evitar o processo a influência do mercado imobiliário a desnaturar o fim pretendido pela regularização fundiária urbana de interesse social que envolvam populações vulneráveis é a instituição legal das Zonas Especiais de Interesse Social, destinadas a beneficiar áreas marcadamente habitadas por população de baixa renda, mas trazendo com isso também uma espécie de segregação a dificultar a

inclusão habitacional destas populações em ambientes não destinados a pessoas pobres, que não possuam interesse social.

Registre-se também outras externalidades negativas a causar por assim dizer obstruções aos processos de regularização fundiária urbana de interesse social, fragilizando assim a concretude do instituto, como a burocracia processual a causar morosidade na tramitação de procedimentos administrativos, judiciais ou ainda registrais que envolvam questões sujeitas a apreciação da administração pública e do poder judiciário para a efetivação da regularização de áreas e imóveis (NASCIMENTO, 2013)

Esta vulnerabilidade tem como causa subjacente a então a rigidez normativa aplicada aos registros públicos de imóveis as limitações administrativas urbanísticas impostas pelo poder público, o que demandou a alteração da Lei de Registros Públicos (Lei Federal nº 6.015/1973), para impor a obrigatoriedade da recepção e registros de títulos dominiais ou possessórios derivados do procedimento de regularização fundiária, mitigando-se, de certa forma, alguns princípios que regem o direito registral, com o princípio da anterioridade aliado ainda a redução ou isenção de recolhimento de emolumentos destinados a custear os serviços das serventias extrajudiciais, medida esta em absoluta consonância com o perfil econômico da população a que o instituto em questão é destinado, caracterizada pela reduzida capacidade econômica (PINTO, 2018).

A legislação aplicável a espécie, também primou pela desjudicialização do procedimento de regularização fundiária urbana de interesse social, através de da Lei nº 11.977/2009 que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, o qual tramita em sua completude de forma administrativa nas etapas da regularização, conforme se verifica dos institutos legais da legitimação possessória e da demarcação urbanística.

Caracteriza-se também o processo de regularização fundiária urbana de interesse social, as condições fáticas da consolidação de ocupação, tais com o acesso a determinados serviços públicos e existência de equipamentos fornecidos pelo Poder Público e seu reconhecimento expresso desta ocupação impingem dose substancial de segurança jurídica a eliminar futuros questionamento que envolvam pedidos de desocupação, mesmo sem a existência de títulos dominiais com o reconhecimento da posse, levando-se assim em considerações a realidade que propicie de forma concreta condições físicas de implementação da regularização fundiária (NASCIMENTO, 2013).

No que tange ainda a problematização no âmbito interno da regularização fundiária urbana de interesse social, cumpre destacar o elevado dispêndio dos custos para promover a urbanização, porquanto requer maiores investimentos por parte do poder

público em áreas já ocupadas, do que em áreas ainda não ocupadas, visto que, em regra, as ocupações irregulares localizam-se em regiões inadequadas para a edificação de habitações, e que, por razões óbvias, de ordem sócio econômicas, tais ocupações são ali fixadas (NASCIMENTO, 2013).

Tal situação econômica enfrenta entrave sob a ótica dos primados da administração pública, em que o princípio da eficiência, em que se busca a redução de gastos com a obtenção da maior otimização da atuação administrativa, em razão do elevado custo de gerado pela urbanização nestas áreas não adequadas para habitação a regularização fundiária urbana de interesse social se opera em caráter excepcional, restando a sua viabilização apenas em adensamentos populacionais consolidados (NASCIMENTO, 2013).

Relativamente a problemática externa que fragiliza os processos de regularização fundiária urbana de interesse social, tornando esvaziado os objetivos do instituto, identifica-se a proliferação de ocupações irregulares em decorrência dos próprios processo de regularização fundiária que, diante da ausência de uma política pública efetiva que coíba novas ocupações irregulares, acaba por estimular novas ocupações, sob a perspectiva de que, sejam estas também regularizadas, criando-se assim um círculo vicioso, onde não raras vezes impulsionada por promessas eleitoreiras, onde há situações em que são implementadas atributos urbanísticos como abertura de ruas e asfaltamento irregulares, bem como e a descontinuação de projetos de gestão governamental e medidas que importem a aplicação de medidas que estabeleçam de forma consolidada as ocupações, como intervenções estatais que de caráter ambiental, social e urbanístico (RIBEIRO, 2009).

Se a própria regularização fundiária, tem em si um elemento propalador de novas ocupações, sob a perspectiva de valorização dos imóveis e posterior alienação por parte de seus ocupantes, revela a falta de uma política habitacional e urbanística que efetivamente desestimele novas ocupações por parte da população carente a quem este processo de solução de conflito fundiário é destinado, em nível preventivo, mostrando-se insuficiente apenas o processo regulatório fundiário em si como apresentado (NASCIMENTO, 2013).

O Estatuto da Cidade (Lei n 10.245/2001), conquanto aduza que disposição prospectiva e genérica de que o planejamento urbanístico deve contemplar os programas de regularização fundiária, e de forma participativa com os entes da sociedade civil organizada, mostra-se deveras superficial para solução da problemática, com a simples

delimitação das regiões a serem objeto da correção fundiária, sem a regulamentação de situações específicas (PINTO, 2018).

A solução da problemática constata, não pode ser analisada com enfoque apenas e tão somente no processo de regularização fundiária urbana de interesse social como apresentado legalmente, porquanto a sua natureza é paliativa, tende a regularizar situações anômalas frente a normatização do uso e parcelamento do solo, tratando-se pois de uma questão que vai mais além da questão conceitual do instituto, demandando ações específicas e efetivas que impeçam ocupações irregulares e edificações em contrariedade às posturas edilícias (PINTO, 2018).

A experiência vivenciada pelo México, dá uma indicação de ações que podem ser utilizadas na redução das ocupações irregulares, consistente na instituição de postura administrativa pública, amplamente publicada, de suspensão de todo e qualquer procedimento de regularização fundiária urbana dentro do interstício de 1994 à 1998, identificando áreas públicas específicas que seriam objeto de implantação de projetos habitacionais, com lotes a serem ofertadas a preços efetivamente acessíveis à população de baixa renda, resultando em praticamente a erradicação de novas ocupações irregulares (NASCIMENTO, 2013)

Depreende-se assim a necessidade da conjugação de políticas preventivas que propiciem o acesso de habitação digna no âmbito formal imobiliário à camada populacional menos favorecida do mercado formal.

A solução da questão também perpassa pela aplicação de alguns instrumentos que, aplicados de forma harmônica, conduzem efetivação de oferta de moradias aos mais desfavorecidos: (i) construção de moradias voltadas à população vulnerável economicamente; (ii) recondicionamento de imóveis arrecadados que se encontravam abandonados; (iii) aluguel social; (iv) estruturação de acesso a financiamento para compra de materiais de construção destinados a reforma de imóveis e a sua aquisição, e (v) destinação de lotes urbanizados a serem comercializados em valores que representem direta relação com o padrão econômico de seus destinatários, além de outras (MALTA, DA CRUZ CORREA, 2018).

Apesar destes instrumentos serem aplicados em políticas públicas de natureza habitacional, é certo que a demanda supera a oferta de habitação e regularização aplicada pelo Poder Público, mostrando-se estas insuficientes, além de não haver a eliminação de implantação de loteamento irregulares (NASCIMENTO, 2013).

Na busca por soluções que possam mitigar a problemática objeto do presente artigo, algumas instrumentos tem sido utilizadas para tal desiderato, tendo a Lei nº 13.465/2017 alocado o Município como ente federativo de fundamental importância prática na efetivação deste processo, na definição dos critérios técnicos e análise fática das habitações irregulares serem objeto de regularização (Reurb) com a implementação de titulação que represente segurança registral e de condições atribua condições de habitabilidade, independentemente de haver lei municipal regularizando a Reurb.

Com efeito, a Lei Federal nº 13.465/2017 constitui-se verdadeiro marco legal da regularização fundiária urbana de interesse social, porquanto trouxe significativas mudança na alteração da Lei Federal nº 11.977/2009 dentre elas:

- a) a alteração da conceituação de assentamento irregular, passando a ser a partir de então com núcleo urbano informal, ampliando-se o espectro de atuação da regularização, com a possibilidade de integração de estruturas habitacionais irregulares tais com condomínio (verticais ou horizontais), agregações habitacionais dentre outros
- b) a instituição de duas espécies de Reurb (Regularização Fundiária de Interesse Social – Reurb – S), direcionada aos núcleos urbanos informais cujos habitantes sejam classificados como de baixa renda e a Regularização Fundiária de Interesse Específico – Reurb – E), destinada a núcleos que tenha ocupação populacional não catalogada por pessoas vulneráveis social e economicamente como na Reurb – S, análise classificatória esta afeta ao Município, e que possuem desdobramentos quanto a compensações urbanísticas e obtenção de gratuidade quanto aos emolumentos devidas às serventias extrajudiciais;
- c) As áreas rurais poderão ser objeto da Regularização fundiária desde que os distritos populacionais habitados localizados fora da circunscrição ou expansão urbana do município, possuem contornos de núcleos habitacionais.
- d) Cria a Certidão de Regularização Fundiária como documento registrável em que contém além do nome dos beneficiários a atribuir titulação dominial aos mesmos, mas também o projeto executivo de regularização fundiária.
- e) Confere o direito de laje para edificações que possuem construção base;
- f) No caso de imóveis abandonados em que os débitos fiscais superem a um quinquídio, institui a arrecadação dos mesmos;
- g) Institui o condomínio urbano simples, em imóveis que contenham edificações conjugadas, desde que respeitados parâmetros de limitações administrativas e urbanísticas, com inscrição no fôlio real as áreas edificadas exclusivas e não exclusivas destinadas a servidão de passagem;

- h) Institui o artigo 1.358-A, alterando o Código Civil, para estabelecer o Condomínio de lotes, possibilitando a segregação de área em comum da propriedade e áreas destinadas às unidades exclusivas e, no mesmo sentido, altera a Lei nº 6.799/79, para o lote como unidade autônoma ou contida de condomínio de lotes, bem como institui o loteamento de acesso controlado (art. 2º, § 7º e 8º)
- i) Estabelece que a União poderá transferir aos outros entes da federação áreas em que se encontrem núcleos urbanos informais para a regularização fundiária.
- j) Institui as Câmaras de Prevenção e Resolução de Conflitos como via de solução de litígios envolvendo áreas em que possuem núcleos urbanos informais.

Dentre as competências atribuídas à municipalidade encontra-se a de proceder a classificação das espécies de Reurb, realizar a análise técnica da implantação dos projetos de regularização fundiária urbana de interesse social para futura inscrição no registro imobiliário, a promoção de certificação de titulares constantes do folio real e confrontantes tabulares e fáticos, emissão de Certidão de Regularização Fundiária, outorga de titulação, além de acompanhamento de realização de obras específicas de caráter urbanístico a possibilitar condições de habitabilidade.

Neste contexto, alguns instrumentos relativos a gestão administrativa no âmbito da regularização fundiária urbana de interesse social, podem ser utilizados como por exemplo a com a parcerias público privadas, através de concessões administrativas, mostrando-se o setor privado também como um elemento altamente relevante o alcance do resultado almejado, trazendo inúmeros benefícios conforme a lição de Mariana Chiesa Gouveia Nascimento (2013):

I – Permite a conjugação de diversos escopos em um único contrato, a serem realizados a longo prazo; II – Contribuir para a agilidade da execução do Plano de Urbanização; III – autoriza o estabelecimento de receitas alternativas, acessórias e complementares, bem como a associação de projetos de viabilidade econômica ao empreendimento; III – prevê instrumentos que facilitem a captação de financiamentos pela iniciativa privada; IV – permite uma maior divisão de risco entre poder público e a iniciativa privada, comparada aos tradicionais contratos de empreitadas regidos pela Lei Federal 8.666/1993 (NASCIMENTO, 2013, p. 150 – 151).

A Operação Urbana Consorciada, de igual forma, a qual se constitui um instrumento que viabiliza a implementação de medidas de natureza urbanística em delimitada área da urbe com o escopo de realizar modificações estruturais, envolvendo a valorização ambiental e a promoção de melhoramentos de cunho social (NASCIMENTO, 2013).

Este específico instrumento, demanda a para sua efetivação a aprovação de lei específica e plano operacional conforme previsto pelo Estatuto da Cidade que assim estabelece em seu artigo 32, a seguir reproduzidos:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

A Lei 10.245/2001 (Estatuto da Cidade) aponta ainda condição que propicia a arrecadação de fundos pela administração pública no âmbito do Município, consistente na emissão de quantitativo específico de potencial adicional de construção os quais podem ser vendidos em praça pública ou mesmo utilizados para o custeio das obras referentes ao projeto urbanístico envolvendo a regularização fundiária urbana (DI PIETRO, 2008).

Outro instrumento, a ser utilizado em parceria com o setor privado, e que demanda a precedência de legislação específica de âmbito municipal, ou mesmo regulamentada no plano diretor, é a outorga onerosa, a qual, na lição de Nascimento:

A outorga onerosa do direito de construir nada mais é do que a possibilidade de cobrança de contrapartida em função de determinados benefícios: I – do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado para a área em que a propriedade urbana está inserida, podendo o Plano Diretor determinar coeficiente de aproveitamento básico único ou diferenciado para áreas da zona urbana ou, ainda II – de alterar o uso do solo em região também previamente identificada no plano diretor (NASCIMENTO, 2013, p. 120/121).

Aliado ainda a este instrumento, outro, que demanda a iniciativa particular, é a transferência do direito de construir que, através de específica legislação em esfera municipal, lastreada no plano diretor, poderá conceder ao titular do domínio de bem de imóvel localizado em circunscrição urbana, o direito de exercer, em outra região, ou ainda dele dispor, o direito de construir, em situações em que demandarem no local do imóvel a implantação de equipamentos públicos, estiver o mesmo afeto a preservação de aspectos históricos, paisagísticos, ambiental ou cultural, ou para implantação de programa de regularização fundiária.

#### **4. Instrumentos da regularização fundiária urbana de interesse social**

Com o advento da Lei Federal nº 13.465/2017, a qual trouxe expressiva regulação à regularização fundiária, tratou também de alguns instrumentos de significativa importância para a solução dos conflitos destacando a (i) legitimação fundiária, (ii) a legitimação de posse e a (iii) demarcação urbanística.

A legitimação fundiária é uma forma originária de aquisição da propriedade inserida em núcleo urbano informal consolidado, e que tenha sua pré-existência pelo menos em 22 de dezembro de 2016, outorgado por ato do poder público, no âmbito da

Reurb, àquele que tenha a posse em área pública ou privada de unidade imobiliária em circunscrição imobiliária, tudo em conformidade com a Lei nº 13.465/2017 (MALTA, DA CRUZ CORREA, 2018 p. 136.)

Este específico instrumento (legitimação fundiária), com a conferência de titulação dominial ao beneficiado em qualquer das modalidades da Reurb (de interesse social e de interesse específico), é realizada isenta de averbações ou registros de constrições judiciais ou administrativas, gravames, ônus reais ou reipersecutórios e direitos reais, que eventualmente encontrem-se inseridos no fôlio real originário, salvo àquelas decorrentes do próprio processo de legitimação (MALTA, DA CRUZ CORREA, 2018).

Já a legitimação de posse, que se opera no âmbito da Reurb de áreas privadas e que não sejam classificadas como de interesse público, constitui-se o reconhecimento pelo poder público do tempo e da natureza da posse exercida pelo possuidor, o qual é conversível em direito real de propriedade na forma da Lei nº 13.465/2017.

Outro instrumento de igual importância dentro do feixe de ações convergentes ao processo de regularização fundiária urbana é a demarcação urbanística, consistente no processo que tem por fito identificar bens imóveis de titulação privados ou públicas contidos em circunscrição de núcleo urbano informal ocupados, bem com a anuência dos titulares dos direitos reais inseridos na tábula registral, objetivando a averbação no respectivo fôlio real a viabilidade de sua regularização, através de ações concretas pelo Município, a quem o interesse local é mais afeto.

Além destes, outros já previstos pela legislação ordinária que versa sobre posse e direitos reais também são opções na etapa de outorga de títulos tais como a doação, o direito de superfície, a concessão de uso especial de moradia, além de outros que melhor se amoldarem as especificidades fáticas e jurídicas que envolvam as áreas objeto da intervenção do Poder Público no processo de regularização, a refletir a potencialização destes bens imóveis sob o aspecto econômico (MALTA, DA CRUZ CORREA, 2018).

Destarte, todos estes mecanismos possuem uma tônica na legalização da posse, a saber a desburocratização dos procedimentos destinados a regularização fundiária, sem descurar-se dos elementos que devem revestir as relações da propriedade, tais com a publicidade, a autenticidade, formalização, a segurança jurídica e a eficácia (MALTA, DA CRUZ CORREA, 2018).

**5. A garantia real crédito e sua interface com o desenvolvimento econômico e o sistema garantia real.**

O sistema financeiro apresenta-se com um dos elementos do desenvolvimento econômico, possibilitando o fomento do crédito com o escopo de possibilitar investimentos a viabilizar o consumo e consequentemente a geração de renda e emprego (MAGALHÃES, 2007).

Esta sistemática de progresso econômico em que o capital figura como vigamestra para a implementação dos meios de produção pela livre iniciativa como engrenagem de geração de riqueza, demanda estruturação de garantias creditícias conferindo seguridade para consecução deste ciclo (MAGALHÃES, 2007).

Neste sentido a propriedade regular apresenta-se com um ativo financeiro de significativa importância no sistema de garantias reais para a concessão de crédito apresentando-se como elemento mitigador de riscos nas relações creditícias apresentando coeficiente negativo de -93,62% sobre a possibilidade de ocorrência de “default”<sup>1</sup> (MAGALHÃES, 2007).

## **6. A relação da regularização fundiária na economia.**

A propriedade no desenrolar da história em todas as épocas sempre se constituiu como elemento essencial no desenvolvimento dos países como ativo financeiro garantidor de crédito, em decorrência dos poderes a ela inerentes (direito de usar, fruir, dispor do bem imóvel e de reivindicá-lo de quem injustamente o possua) (MALHEIROS, 2019).

Interessante estudo a respeito da propriedade não regular na órbita econômica de países em desenvolvimento, em continente africano, na América Latina foi realizado pelo Hernando de Soto, com a constatação de que estes detêm significativo potenciais de ativos financeiros significativo, consistentes e posses defectivas que, sem a regularização registral, constituem-se em apenas casas construídas em terrenos cujos direitos reais não legitimam a titularidade da propriedade, potencialidade esta denominada de “capital-morto”, gerando a circulação de riqueza apenas em um sistema econômico paralelo àquele oficial em que a concessão de crédito não se viabiliza pela ausência de predicados de legitimidade e segurança jurídica que se encontram revestidas

---

<sup>1</sup> Default significa o não cumprimento de uma cláusula de um contrato de empréstimo por parte do devedor. Em geral, o termo é usado quando o devedor deixa de pagar corretamente sua dívida, porque não quer ou porque não pode. O termo default costuma ser empregado em sua versão em inglês para designar moratória, ou seja, o ato de um país suspender o pagamento de sua dívida externa, normalmente assumida na forma de títulos do Tesouro. Por ter uma estreita relação com a falta de pagamento, default costuma ser traduzido para o português como “calote”. No caso da moratória dos países, o default também costuma ser chamado de “calote soberano”. O significado de default abrange não apenas o não pagamento da dívida, mas também qualquer alteração nos termos do contrato feita de forma unilateral, ou seja, não negociada com o credor, como em relação aos prazos ou juros estabelecidos no contrato. (<https://www.dicionariofinanceiro.com/default/>)

as propriedades inseridas no sistema registral, sendo que as transações operadas neste sistema apartado, não se transformam de forma imediata no elemento principal do desenvolvimento de nossos sistema econômico, a saber, o capital (MALHEIROS, 2019).

O referido autor, assevera que estes ativos, apesar de encontrarem-se fora do sistema legal registral, e por conseguinte alheio aos benefícios por ele gerados, não podem ser desprezados, estimando-se que tais posses possuem nos países chamados “em desenvolvimento” a valoração de aproximadamente US\$9,3 trilhões. Em contraste, a refletir um dos elementos de disparidade econômica entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento aduz que estes tem inserido de forma intensa em sua economia, ponderação esta muito bem expressada pelo economista em questão (2001, apud MALHEIROS, 2019):

O direito de propriedade tem inegavelmente uma importante função econômica, função surgida no início do século XX, quando a propriedade abandonou a ideia de utilização exclusiva para uma visão funcional, inserida como peça fundamental para o desenvolvimento econômico. A partir de então, o direito de propriedade passou a ser considerado a própria base sobre a qual é erigida a economia de mercado, porquanto permite a geração e a circulação de riqueza fundamentais aos desenvolvimento econômico.

No âmbito interno, estima-se que 45% dos imóveis existentes no Brasil, não se encontram regularizados, o que proporciona uma visão do quanto a regularização fundiária é importante na economia de um país em desenvolvimento e do quanto se perde em ativos no fomento de nosso sistema econômico (MALHEIROS, 2019).

Os efeitos da propriedade regular criam dissociação entre o aspecto físico do bem imóvel e o econômico, conferindo relativamente a este último aspecto, a possibilidade de seus titulares de os utilizarem como (i) elemento de garantia hipotecária ou outro instituto de natureza garantidora, com a alienação fiduciária, em operações de crédito, (ii) fixação segura de identificação de localização para fins civis e comerciais, e (iii) terminal de recepção dos serviços públicos, sendo certo que os povos que possuem elevado desenvolvimento econômico, tem inserido em seu sistema econômico a valorização da propriedade com ativo de importância ímpar através de sistema registral, conferindo autenticidade com a presunção de veracidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos derivados dos princípios da inscrição, albergado nos artigos 1.227 e 1.245 do Código Civil Brasileiro, bem como do princípio da continuidade, contemplado no disposto da Lei nº 6015/73 em seus artigos 195 e 237) (CARVALHO, 1998).

Ainda quanto aos seus efeitos, possibilita estabelecer a responsabilização nas relações derivadas dos direitos reais na circulação de riquezas, e não apenas um ativo em si mesmo, bem como a sua desvinculação do aspecto físico para adentrar na circulação

econômica de circulabilidade de ativos fungíveis, criando vinculação de seus titulares ao ente tributante (MALHEIROS, 2019).

## **7. Considerações finais**

A regularização fundiária urbana de interesse social, tem se apresentado como um método das políticas públicas habitacionais como forma de ao menos mitigar a problemática das ocupações irregulares no Brasil, visando conferir padrões mínimo de habitabilidade, segurança jurídica e dignidade de moradia, a uma população carente e excluída do acesso ao crédito imobiliário, propiciando, ainda que de forma tímida, uma melhoria na qualidade de vida desta população,

Assim sendo, o presente artigo teve por escopo fazer um “vôo panorâmico” sobre a problemática que envolve a regularização fundiária no Brasil, perpassando por aspectos sociais e econômicos, sem descurar-se de adentrar quanto aos instrumentos viabilizados pela legislação para o enfrentamento deste problema.

Diante deste quadro verifica-se que sob o plano legislativo, ao Município foi conferido pela normatização federal singular poder de gerencia sobre os problemas fundiários, como o ente federativo afeto a gerenciar e legislar sobre assuntos de interesse local, porquanto próximo da realidade habitacional que o circunda, e assim mais capacitado para implementar os objetivos da legislação afeta a regularização fundiária urbana de interesse social com o fito de reduzir o déficit de moradias e regularização as existentes onde seja possível dentro de políticas habitacionais que levem em consideração aspectos jurídicos, sociais e econômicos.

Outrossim, a simples outorga de título aos possuidores integrantes dos núcleos habitacionais urbanos informais, não confere por si só o resultado almejado, importando que investimentos em melhorias de equipamentos públicos e serviços sejam inseridos no processo de regularização, possibilitando o desenvolvimento econômico através de um capital imobilizado de fato possa interagir com o setor financeiro imobiliário como elemento aceitável de garantia, aliado a instituição de políticas habitacionais efetivas que coíbam de forma definitiva a proliferação de ocupações irregulares e propiciem de forma concreta o acesso ao crédito imobiliário que importe em aquisição de moradia digna.

### **Referência:**

ALFOSIN, Betânea de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiência de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, 1997.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916**. Código Civil de 1916. Disponível em: Lei nº 3.071 (planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Disponível em: Lei nº 6.766 (planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: Lei 10.257 (planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.952, de 25 de junho de 2009..** Disponível em: Lei nº 11.952 (planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.952, de 25 de junho de 2009..** Disponível em: Lei nº 11.952 (planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.997, de 07 de julho de 2009..** Disponível em: Lei nº 11.997 (planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória, de 22 de dezembro de 2016..** Disponível em: MP 759. Consulta realizada em julho de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017..** Disponível em: Lei nº 13.465 (planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei 14.133, de 01 de abril de 2021..** Disponível em: Lei nº 14.133 (planalto.gov.br). Consulta realizada em julho de 2021.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis.** 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 30 ed. rev., atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. É possível equacionar o problema da pobreza via economia de mercado? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando de Soto. **Cadernos do IPPUR.** Rio de Janeiro, Ano XXI, n. 1, p. 99-130, 2007.

MALHEIROS, Rafael Taranto. **O procedimento administrativo da regularização fundiária urbana de interesse social como garantia do direito à moradia.** Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). 2019. Orientadora: Clarice Seixas Duarte. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019.

MALHEIROS, Rafael Taranto. **A Formalização da Propriedade Imobiliária e a Oferta de Crédito: a regularização fundiária urbana como vetor de desenvolvimento econômico.** *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, [S.l.], v. 12, n. 2, p. 136-152, mar. 2019. ISSN 2595-0894. Disponível em: <<https://revistapgbc.bcb.gov.br/index.php/revista/article/view/956>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. **A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade.** *REI-Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3.

MALTA, Gabrielle Sperandio; DA CRUZ CORREA, Marina Aparecida Pimenta. **Aspectos da nova lei de regularização fundiária urbana no Brasil e a contextualização do histórico urbano brasileiro.** Perspectivas em Políticas Públicas, v. 11, n. 22, p. 117-146, 2018. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/3465>. Acesso em: 18 jul. 2021.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro.** 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

PINTO, Victor Carvalho. **Mitos e verdades sobre a nova lei da regularização fundiária urbana.** 2017. Disponível em: < <https://caosplanejado.com/mitos-everdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/> >. Acesso em: 17 Jul. 2021.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro.** São Paulo: Saraiva, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito fundamental à moradia na constituição. Revista eletrônica sobre a reforma do Estado.** Salvador, n. 20, 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/ingo-wolfgang-sarlet/o-direitofundamental-a-moradia-na-constituicao-algumas-anotacoes-a-respeito-de-seucontexto-conteudo-e-possivel-eficacia>>. Acesso em: 17 Jul. 2021.

SPINAZZOLA, Patrícia Cezário Silva. **Impactos da Regularização Fundiária no Espaço Urbano.** Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2008.