

# REPERTÓRIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Entre Flexibilizações e Anistias

**Daniele Regina Pontes (Pós-graduação em Planejamento Urbano da  
Universidade Federal do Paraná)**

**Tomás Moreira (Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade  
de São Paulo - IAU-USP)**

## RESUMO GERAL

O ano de 2016 foi emblemático para a regularização fundiária. A Medida Provisória n. 759, caracterizada por um surto de especial urgência e relevância no trato do tema pelo Estado, provocou certa alteração no curso da implementação e, mesmo, na leitura dos fundamentos que vinham sendo estabelecidos para a realização daquilo que se tornou, especialmente após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, uma política pública de ocupação legítima de terra.

Apesar das questões da irregularidade apresentarem constância nas décadas anteriores e serem evidentemente urgentes para a população que, diante da incerteza sobre a segurança da moradia, já reclamava respostas a necessidade real de efetivação desse direito, a visibilidade institucional ganha relevo com a redemocratização do país e com a construção de propostas que tem como fundamento as garantias de direitos humanos e sociais densificadas nas várias ações de implementação do direito à cidade e, mais especificamente, sobre o tema, com o Programa Minha Casa Minha Vida.

Dados os limites da proposta normativa e os questionamentos sobre a sua pertinência, no ano seguinte, em 2017, com algumas revisões a medida provisória foi convertida em lei, inaugurando então, com caráter de mais definitividade, os fundamentos, conteúdos e novos instrumentos que passaram a habitar a nova política pública.

Diante desse quadro de mudanças, a proposta dessa Sessão Livre é debater os novos fundamentos, os caminhos institucionais, burocráticos, as perdas e ganhos, considerada a diversidade de sujeitos atingidos pela nova legislação e as considerações frente ao que se pretende sobre as gestões territoriais e a conformação da nova disputa pelo fundo público e pelo banco de terras públicas e privadas.

A nova norma faz apostas que superam a preocupação premente com moradia. Também, permite a produção de novos elementos que encontram eco nas narrativas de defesa do meio ambiente e, de modo oposto ou complementar, àquelas de defesa do mercado imobiliário.

É certo que as mudanças ampliaram as possibilidades de flexibilização, constituindo desse modo, no campo discursivo e simbólico, novas legitimações e concessões que não estão, necessariamente, relacionadas ao núcleo protetivo antes identificado com a moradia para as populações de baixa renda.

Assim, considerado o contexto e o quadro plural das irregularidades fundiárias, as disputas de sentido da política e o próprio questionamento sobre sua manutenção, pretende-se debater sobre: (i) o que se fez, como se fez e para quem se fez regularização fundiária até a edição da nova lei; (ii) em que contexto de disputas por terra urbana se propõem e se efetivam as regularizações fundiárias, dadas as propostas que já se apresentam nas composições do novo governo federal; (iii) como se estabelece o novo quadro institucional quando considerado o pacto federativo; (iv) como a nova legislação compõe ou colide com outras que estão em vigor, e que partem de fundamentos diversos, tal como, por exemplo, a lei de parcelamento do solo; (v) os novos instrumentos e suas respectivas aplicações; (vi) a legitimação das irregularidades que decorreram de atos ilícitos e as anistias concedidas à recorrência de defesa das teorias do fato consumado.

## Desvirtuamento da Regularização Fundiária e a Escassez de Terra para Habitação Social

Tomás Antonio Moreira (Docente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo)

O intenso crescimento imobiliário e a forte pressão sobre o uso do solo público para utilização privada demarcam cada vez mais os processos de urbanização neoliberal nas cidades brasileiras. O mercado imobiliário é avassalador sobre o espaço urbano e a nova Lei 13.465/17 favorece sobremaneira. Este marco jurídico é um forte divisor do contraste entre o mercado imobiliário e a necessidade de provisão de habitação de interesse social. Como os poderes públicos conseguirão promover habitação de interesse social? Como conseguiram adquirir terra para habitação de interesse social? Tendo como base estas perguntas procurar-se-a refletir sobre os contrastes e impedimentos da nova lei, ressaltando as consequências para a produção de habitação de interesse social e a aquisição de terras. Tais reflexões fazem parte dos estudos desenvolvidos pelo Grupo YBY - Estudos Fundiários, Políticas Urbanas, Produção do Espaço e da Paisagem.

## A Regularização da alta renda e o impacto no planejamento municipal

Gisela Cunha Viana Leonelli (Docente do Programa de Pós-graduação ATC – Arquitetura, Tecnologia e Cidade da Faculdade de Engenharia Civil e Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Campinas)

Desde do final do século XX, a incorporação do condomínio fechado como tipologia de parcelamento do solo no marco regulatório federal sempre esteve nas disputas e

intenções do mercado imobiliário, mas sem sucesso até então. No entanto, com a Lei nº. 13.465/17 esta possibilidade tornou-se totalmente legalizada no âmbito federal a partir da possibilidade de regularização. Condomínios e loteamentos fechados, estejam em áreas urbanas e rurais foram anistiados a partir da “Nova Lei de Regularização Fundiária. Esta flexibilização sem contrapartidas trouxe uma gama de impactos urbanísticos e o desmanche do controle e regulação do município tanto no parcelamento do solo como no planejamento e gestão urbana. Tais impactos são temas de pesquisa e discussões do LOTE – Grupo de Estudos de Urbanização e Regulação Urbana e que se pretende trazer para o debate nesta Sessão Livre. Tais reflexões fazem parte dos estudos desenvolvidos pelo Grupo LOTE - Estudos de Urbanização e Regulação Urbana.

## Irregularidades Fundiárias - no plural – e, Aquisição de Terras – no singular -.

Daniele Regina Pontes (Coordenadora e Docente do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná)

Essa proposta de análise sobre regularização fundiária está fundada na observação sobre as tensões discursivas, simbólicas e normativas que são produzidas na práxis da organização e das disputas por terra urbana no Brasil, sobre aquilo que se fez do ponto de vista da política pública de ocupação e uso da terra e sobre o que se avizinha, especialmente com a entrada em vigor da nova lei. Dado o contexto da diversidade de constituição das irregularidades e da busca pela segurança jurídica, o reforço à propriedade privada individual nas suas várias expressões, ganha contornos de legitimidade em virtude da espécie de universalização proposta. Com essa proposta, na mesma fonte normativa bebem as regularizações decorrentes da necessidade da população de baixa renda, da burocracia do sistema registral, do desconhecimento, da história e da tradição da informalidade, das ausências constantes da atuação estatal e, ainda, dos atos ilícitos representados nas grilagens, nas doações ilegais de terras públicas, nas apreensões violentas de terra com ou sem o assentimento do Poder Judiciário. As leituras fazem parte dos estudos desenvolvidos pelo Grupo de Pesquisa em Planejamento, Políticas Urbanas e Regionais, na linha Direito, Cidade e Terra – DICIT.

## Aplicabilidade dos Aspectos Urbanos da Lei nº. 13.465/17 no Processo de Revisão dos Planos Diretores Municipais

Rosane de Almeida Tierno (Mestranda em Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo)

A partir da Constituição Federal de 88, do Estatuto das Cidades em 2001 e da criação do Ministério das Cidades em 2002, houve uma enorme ruptura na forma de produção das Cidades, tanto no planejamento como na gestão urbana se traduzindo no reconhecimento legal e institucional dos territórios informais, dando origem à Campanha do Plano Diretor Participativo de 2005 e ao Capítulo III da Lei 11.977/09, que se traduziu na primeira legislação nacional versando sobre regularização fundiária. Em dezembro de 2016 o Cap. III

da Lei nº. 11.977/09 foi revogado pela MP 759/16, que posteriormente foi convertida na Lei nº. 13.465/17. Essa nova legislação de regularização fundiária introduz conceitos, instrumentos e procedimentos que no mais das vezes acabam por extrapolar a competência constitucional da União para editar normas gerais em direito urbanístico. Diante desse quadro e considerando que centenas de municípios se encontram em processo de revisão de seus planos diretores após a edição da lei, quais são os aspectos da lei federal que podem ser recepcionados, ou rejeitados ou adaptados, considerando a competência dos municípios para tanto? São esses aspectos que se pretende discutir.

## A Regularização Fundiária como negócio

Patryck Araújo Carvalho (Arquiteto Urbanista da Caixa Econômica Federal)

A construção histórica e coletiva do instrumento da regularização fundiária (RF) sempre esteve vinculada à busca de garantia do direito à cidade e do direito à moradia para a população de baixa renda. Entretanto, nos últimos anos, esse instrumento tem sido utilizado como subterfúgio para privatizar terras públicas ou flexibilizar regras de ocupação e uso do solo. Leis federais editadas a partir de 2015 tiveram como objetivo facilitar a alienação de imóveis da União e possibilitar a transferência de imóveis públicos para fundos imobiliários. A Lei 13.465/17, sob o manto da regularização fundiária, permite uma ampliação de perímetros urbanos, sem observar as diretrizes do Estatuto da Cidade. A medida provisória 852/2018 propôs facilitar a alienação dos imóveis oriundos da antiga RFFSA ou do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, bem como a doação de imóveis da União a instituições filantrópicas de assistência social e organizações religiosas. Buscaremos puxar os fios dessa meada, mostrando que a regularização fundiária tem sido utilizada para promover novos negócios imobiliários.