

DISPUTAS EM TORNO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL:

Uma proposta de reflexão crítica a respeito do novo modelo nacional elaborado a partir do governo Temer

Luly Fischer (UFPA; Clínica de Direitos Humanos)

Tarcyla Fidalgo Ribeiro (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ)

RESUMO GERAL

A política de regularização fundiária urbana vem sofrendo uma importante mudança de direcionamento no país, que se exprime com a emergência de um novo marco legal, que vem sendo gradativamente estabelecido ao longo dos últimos três anos, envolvendo a edição da Medida Provisória 759/2016, da Lei 13.465/2017 e do Decreto 9.310/2018, no plano nacional, os quais vêm dando ensejo à edição de outros atos normativos no âmbito dos demais entes federativos. A presente sessão tem por objeto a reflexão a respeito desse redirecionamento, das perspectivas que ele coloca para a importante política urbana setorial envolvida (a regularização fundiária), bem como dos possíveis caminhos para uma releitura do novo marco legal, feita em bases democráticas e orientadas pela concepção de direito à cidade, tal como vem sendo elaborada no debate nacional e internacional, bem como na literatura crítica. Trata-se de um exercício essencial no contexto dos retrocessos políticos enfrentados nos últimos três anos, que demandam o repensar das estratégias de resistência, considerando especialmente a significativa demanda de enfrentamento do problema do acesso à terra urbanizada e regular por parte dos extratos sociais empobrecidos, ainda longe de ser atendida em escala nacional.

O novo marco legal da regularização fundiária têm sido um campo fértil de incompreensões e dúvidas sobre a configuração e aplicação de suas previsões, engendrando uma não desprezível insegurança normativa para os agentes envolvidos nesta política. Ele propõe uma ruptura com o paradigma que vem sendo desenvolvido no país desde a década de 1970, nomeado como de '*regularização fundiária plena*', que envolve essencialmente um conjunto de medidas urbanísticas, sociais, ambientais e jurídicas, unidade que se vê, agora, flexibilizada, em favor de um mercado privilégio da dimensão jurídico-dominial, expressa na formalização da propriedade da terra como direito privado, individual e registrado de modo livre de quaisquer restrições ao poder de venda e de utilização da terra como garantia da contratação de créditos junto ao sistema financeiro. Em síntese, trata-se de uma transição que recupera e atualiza a concepção burguesa de propriedade fundiária e que se afasta de sua concepção como função social.

O redirecionamento aqui debatido é composto de diversos matizes que devem ser analisados detidamente e debatidos de forma extensiva, a fim de avançarmos na compreensão dos sentidos da mudança proposta. Na presente sessão, propõe-se um foco no debate a respeito de determinados instrumentos por meio dos quais se operacionaliza a regularização fundiária, introduzidos no sistema nacional pelos diplomas normativas acima citados, buscando aprofundar a reflexão a respeito de seus pontos controvertidos (p. ex., já foram interpostas três ações de inconstitucionalidade em face da lei em questão), bem como de suas potencialidades e limites (fáticos, conceituais e normativos), que ainda não estão inteiramente esclarecidos ou identificadas pelos vários agentes desse campo, cabendo um esforço argumentativo e interpretativo que possa consolidar um entendimento desses instrumentos em moldes de incremento das garantias dos moradores das áreas objeto de regularização.

A importância deste debate para o planejamento urbano e regional é inconteste, visto que a irregularidade fundiária é base de diversas distorções territoriais e urbanísticas, reforçando um modelo de cidade segregada, com privilégio das classes favorecidas, em detrimento daquelas empobrecidas. Não nos enganemos, no entanto, com a percepção de que a irregularidade fundiária atinge apenas áreas ocupadas por população de baixa renda. Também há um substantivo cenário de irregularidade fundiária entre os imóveis apropriados pelas classes média e alta. Contudo, emblematicamente, estes casos de irregularidade têm um impacto sensivelmente menor na vulnerabilização destas quanto à sua posição de sujeitos de direitos, sejam fundiários, sejam aqueles relacionados à sua condição de cidadãos, de modo mais amplo.

A presente sessão livre se insere no âmbito de projeto de pesquisa aplicada iniciado em 2015, voltado à geração de subsídios teóricos e práticos, normativos e políticos, para implementação da regularização fundiária por parte dos gestores públicos, especialmente os municipais, de modo compatível com os marcos legais nacionais em vigor. O projeto foi desenvolvido até 2018, em parceria entre o IPPUR / UFRJ e o Ministério das Cidades, por meio de um Termo de Execução Descentralizada firmado em 2015 entre as duas instituições. Assim, tal sessão possui, também, o significado de divulgação e discussão públicas a respeito dos resultados desse projeto, uma das formas de prestação de contas à sociedade de uma iniciativa custeada pelos cofres públicos.

PALESTRA 1: O Direito de Laje e a Constituição: implicações jurídicas e urbanísticas de um novo instrumento de regularização

Nome do palestrante 1: Renata Cristina do N. Antão (NEPP / UFRJ; Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR / UFRJ)

A nova Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465 de 2017), através de seus artigos 55 a 57, reconheceu, na seara da regularização fundiária, um novo instrumento: o direito real de laje. O instrumento surge com a tarefa de mitigar o problema da moradia nas ocupações irregulares, dando solução jurídica e urbanística aos conhecidos “puxadinhos”, tão presentes nas cidades brasileiras, especialmente nas favelas. O Direito de Laje se apresenta como uma mutação da noção tradicional de Direito Real de Propriedade, incluída no rol dos direitos reais do próprio Código Civil, caracterizando-se como um direito de propriedade sobre um espaço tridimensional, que se expande a partir da laje de cobertura de uma construção-base, possibilitando a coexistência de unidades imobiliárias autônomas, de titularidades distintas, situadas em uma mesma edificação. A possibilidade que se constitui por meio desse instrumento altera conceitos e classificações do que se entende por direito real de propriedade, suscitando severas críticas quanto à constitucionalidade desse instrumento e da legislação que o introduziu.

PALESTRA 2: A regularização fundiária e suas exigências práticas: novos instrumentos para a superação dos entraves à regularização

Nome do palestrante 2: Vivian de Assis Rodrigues
(Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRJ)

A regularização fundiária compõe o elenco das diretrizes gerais da política urbana nacional, prevista no Estatuto da Cidade. Em que pese o fato de os marcos legais do direito à cidade no Brasil serem referência mundial, o desafio de sua materialização ainda não foi alcançado, permanecendo o debate a respeito da superação de seus entraves. Nesse contexto, com o advento da Lei Federal 13.465/17, destacamos três novas instituições, que buscam superar alguns desses entraves, adequando o processo de regularização fundiária às exigências práticas, e que serão objeto de reflexão crítica nessa apresentação:

1. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que constitui título hábil ao registro da regularização, e que admite a dispensa de títulos individualizados, apresentando-se apenas uma lista de ocupantes, com uma simplificada qualificação deles, dispensando-se a sua assinatura.
2. A possibilidade de a regularização fundiária ser implementada por etapas, caso em que se procede a averbação desse fato no registro imobiliário, mencionando que parte do imóvel foi alcançada pela regularização, tendo como referência um memorial descritivo, atendendo-se, assim, a exigência de especificação, sem a qual fica inviável a etapa registral da regularização.
3. A admissibilidade de uma nova tipologia de Condomínio – o ‘*Condomínio Urbano Simples*’ – como meio para regularizar as ocupações espontâneas consolidadas na forma de uma mesma edificação composta de várias unidades, respeitando-se essa tipicidade e cabendo ao município definir parâmetros urbanísticos condizentes com a realidade existente.

PALESTRA 3: O impacto da nova Lei nº 13.465/2017 na efetivação do direito à cidade: a regularização fundiária em face dos planos diretores municipais

Nome do palestrante 3: Luiz Alberto Souza (FURB – Fundação Universidade Regional de Blumenau; Instituto Metropolis)

Com a aprovação da Lei nº 13.465/2017, um novo arcabouço legal começa a se constituir no cenário do direito e da política urbanas, com impactos diretos no planejamento e no ordenamento territorial. Tendo em vista que os Planos Diretores costumam conter capítulos dispendo sobre a política de regularização fundiária, as possibilidades dadas aos municípios no sentido de regulamentar instrumentos como direito de laje, condomínios urbanos, regularização em áreas de preservação permanente etc. demandam que a gestão urbana busque uma compatibilização entre estes instrumentos e a política urbana definida nos Planos. A presente apresentação visa discutir essa compatibilização, buscando refletir a respeito da aplicabilidade desses novos dispositivos legais e das formas pelas quais os municípios brasileiros poderão interpretar esses novos mecanismos da gestão do uso do solo urbano na perspectiva da efetivação do direito à cidade. Tal debate é relevante na medida em que muitos municípios brasileiros sequer conseguiram absorver os conceitos e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, tampouco o sistema de regularização fundiária definido na legislação vigente anteriormente (especialmente a Lei nº 11.977/2009), num cenário que avaliamos como de perda gradativa do reconhecimento da importância da gestão urbana participativa e de esvaziamento dos planos diretores municipais.

PALESTRA 4: A arrecadação de bens vagos: aspectos jurídicos e urbanísticos da sua aplicação e os novos problemas trazidos pela Lei nº 13.465/2017.

Nome do palestrante 4: João Aparecido Bazzoli (Universidade Federal do Tocantins – UFT)

A regularização fundiária se tornou pauta nacional com a introdução de nova legislação que alterou substancialmente os procedimentos administrativos e legais para regularizar os chamados '*núcleos urbanos informais*', existentes nas cidades brasileiras. Dentre os instrumentos disponíveis para esse fim, encontra-se o instituto da arrecadação de bens vagos pelo Município, que, apesar de não ser um instrumento novo, sofreu alterações por meio da lei 13.465 e seu decreto regulamentador. Assim, objetiva-se, com esta apresentação, analisar a aplicação da arrecadação de bens abandonados nos municípios a partir do art. 1.276 do Código Civil e as alterações introduzidas pela Lei 13.465/2.017. A nova norma traz a expectativa de maior aplicabilidade deste mecanismo pelo poder público, como forma de controle do atendimento da

função social da propriedade, bem como de constituição de uma reserva fundiária passível de ser destinada aos programas de regularização. A análise da aplicabilidade deste instrumento propõe uma discussão acerca da caracterização do abandono, da necessidade de notificação do “titular” da propriedade abandonada e da publicidade dos atos do processo de arrecadação, a fim de atender as garantias legais do contraditório e da ampla defesa, questões suscitadas pela nova lei. Busca-se, por fim, identificar as responsabilidades do Poder Executivo municipal após decretar a arrecadação do imóvel, no que tange aos débitos que pesam sobre ele, aos investimentos necessários para atingir os objetivos da arrecadação, e, por fim, ao discutível procedimento de devolução do imóvel ao proprietário, na hipótese admitida em lei.

PALESTRA 5: A regularização fundiária à luz da Lei nº 13.465/2017 e os seus vínculos negados com o planejamento urbano.

Nome do palestrante 5: Alex Ferreira Magalhães (UFRJ / IPPUR; Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro / LEDUB)

Ao longo do ciclo em que tem sido gestado e desenhado o chamado “*novo marco legal da regularização fundiária*” – da constituição de um grupo de trabalho com esse fim, no âmbito do Ministério das Cidades, em meados de 2016, até os dias de hoje, num processo interminado e de desfecho não claramente previsível – chama atenção a ênfase, no discurso dos agentes “promotores” da mudança do modelo brasileiro de regularização, em rechaçar qualquer vinculação entre esta e o planejamento urbano. No intuito de evitar que a regularização se veja enredada nas amarras institucionais que regem os planos diretores, tem sido dito e repetido por tais agentes, por exemplo, que “*a regularização não pretende resolver os problemas do planejamento urbano*”. Com efeito, não se observa na legislação federal editada desde 2016 uma só linha que se refira aos Planos Diretores, apesar de que, neles, a regularização fundiária é configurada como uma política urbana setorial de relativo prestígio, ao menos na letra dos Planos, editados aos milhares desde 2006, por força da campanha nacional coordenada pelo mesmo Ministério, porém numa conjuntura bastante diversa da recente. Curiosamente, e surpreendentemente, essa nova legislação arrola, como instrumentos de regularização, figuras “típicas” do planejamento urbano: direito de preempção, transferência do direito de construir e consórcio imobiliário. Assim, esta apresentação refletirá a respeito do sentido e das implicações da presença desses instrumentos na atual lei nacional de regularização, bem como discutirá hipótese de interpretação dessa lei que reconstitua o vínculo que o discurso dominante tem se apressado em negar.