

Regularização fundiária e a Lei nº 13.465 de 2017

Edson Ricardo Saleme¹
Professor

Sumário: 1. Introdução; 2. Concepção da cidade sustentável; 3. A garantia de sustentabilidade pela Lei 13.465, de 2017; 4. Aprovação ambiental da Regularização Fundiária Urbana (Reurb); 5. Conclusão; 6. Bibliografia.

1. Introdução

A Medida Provisória 759, de 2016, entrou em vigor no dia 22 de dezembro de 2016, revogando grande número de normas e um dos principais capítulos da Lei nº 11.977, de 2009, sob a justificativa de existirem diversos dispositivos de hierarquia diferentes versando sobre a regularização fundiária, muitas tratando de maneira contraditória sobre a mesma política. Esse ato normativo, repleto de propostas polêmicas e com mudanças profundas em mais de uma dezena de leis com fórmulas, designações próprias e ritos inovadores, trouxe grande perplexidade para a realidade de muitos profissionais e de eventuais beneficiários dos institutos das revogadas, inviabilizando o processo de titulações. Como indicado em sua justificativa, seu principal intuito seria facilitar a regularização fundiária urbana e rural como se nada existisse anteriormente. No entanto, o que se constatou é que bastaria uma revisão na Lei nº 11.977, de 2009, para que se incorporassem novos institutos.

Esta MP logo se transformou na Lei nº 13.465, de 2017, que reativou diversos institutos já maturados no Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977, de 2009) e sua aprovação e alteração foram objeto de debate intenso com os setores correspondentes, sobretudo com a comunidade acadêmica. A MP 759, de 2016, repercutiu negativamente a ponto de ser objeto de diversas ações de inconstitucionalidade, além de toda celeuma causada, e incluiu capítulo gerador de repercussão no Código Civil, que criou mais um direito real: o direito de laje, nos artigos 1510-A a 1520-E.

Fato muito contestado é o de que as propostas apresentadas pela MP eram dispostas sem um estudo aprofundado e contrastavam com as normas anteriores, amplamente debatidas entre os setores interessados da sociedade civil, que há muito buscavam regras adequadas de regularização fundiária. A justificativa encontrada no histórico do ato normativo seria o conflito decorrente da existência concomitante de diversos dispositivos, com hierarquia diversa, tratando do mesmo tema, muitas vezes de forma até contraditória. Isso levou o Tribunal de Contas da União a determinar uma suposta suspensão de procedimentos de regularização fundiária em curso em algumas municipalidades.

A Lei nº 11.977, de 2009, já oferecia um conjunto normativo que garantia certa operacionalidade ao sistema, com a outorga de títulos aos ocupantes após a observância de requisitos legais especificados em seus dispositivos. A MP desestruturou, com efeito

¹ Professor doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Professor do Curso *Stricto Sensu* em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores. Consultor do Ibama. Pós doutorado pela Universidade Federal de Santa Catarina.

imediatos, procedimentos próprios e revogou seu capítulo III, que dispunha acerca dos principais instrumentos de regularização fundiária. Excluídas também foram as Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social), que retornaram de forma alternativa, quando a Lei nº 13.465, de 2017 chegou em sua redação final.

Outro motivo apontado na justificativa da Medida Provisória seria a necessidade de um novo marco de regularização fundiária. Contudo, seu efeito foi totalmente diverso. Seus dispositivos mais afrontaram que protegeram direitos fundamentais, como moradia, função social da propriedade e meio ambiente. Da maneira que foi publicada, é certo que muitas políticas públicas não poderiam ser praticadas.

Durante o período destinado à conversão em lei, em razão do caráter polêmico da matéria, diversas audiências públicas ocorreram com o intuito de debatê-la, dividindo opiniões entre setores relacionados quanto à sua aprovação ou rejeição. Por fim, aprovou-se a MP 759/2016 com grandes alterações pelo Congresso Nacional e se obteve o retorno de importantes institutos anteriormente suprimidos, tal a Zeis e a demarcação urbanística.

Este trabalho não tem o propósito de se aprofundar em todas as modificações e alterações conduzidas pela Lei nº 13.465, de 2017, mas apenas indagar, de forma sucinta, se suas normas e institutos podem ser considerados positivos ao ambiente cidadão.

A norma, que recebeu a alcunha de “Lei da Grilagem” é ou não ou bom passo a se considerar para a regularização fundiária? É possível considerá-la, como afirmaram diversas associações da sociedade civil, norma que acelera e incentiva o desmatamento?

Por este e outros motivos diversas associações enviaram ao procurador-geral da época, Rodrigo Janot, pedido de ingresso de ação de inconstitucionalidade sob o argumento de que os dispositivos legais promovem a privatização em massa e uma verdadeira liquidação dos bens comuns, impactando terras públicas, florestas e águas.

Outro fator desfavorável à Lei é a anistia aos grandes invasores, uma vez que a data de regularização, com prazos diversos para áreas urbanas e rurais, passou a ser anterior a 22 de dezembro de 2016.

Aspecto polêmico ademais é a possibilidade de entrega, a preço subsidiado, do patrimônio público federal para quem praticou a invasão; contudo, isto não será aqui objeto de discussão. Para uma simples observação, essa prática estimula o desmatamento ilegal a fim de estabelecer a indicação de ocupação das terras para a respectiva regularização.

É notório que o procedimento relativo à regularização de terras urbanas também favorece a especulação imobiliária. É possível obter a aquisição originária da propriedade em área ocupada quando, por ato discricionário, efetiva-se em uma regularização fundiária urbana (Reurb) de área ilegalmente mantida, observada a ampliação considerável do marco legal da MP e da Lei. Uma vez identificados os núcleos urbanos informais e concluída a Reurb, estes são juridicamente reconhecidos.

A Lei nº 13.465, de 2017, flexibiliza regras para expansão urbana desordenada, permitindo que os municípios ampliem os perímetros urbanos sem o devido projeto técnico exigido pelo Estatuto da Cidade e, na sequência, titulem áreas irregulares no perímetro rural. Ela facilita procedimentos que antes deveriam cumprir requisitos legais. Esse conjunto de atos acelera ocupações indevidas e se opõe frontalmente ao que tanto se quer alcançar em termos de ordenação das cidades.

Estes comentários serão desenvolvidos por meio de metodologia bibliográfica, documentos e reportagens relacionadas ao tema. Não é possível ainda vislumbrar número

significativo de decisões judiciais que possam aportar opiniões diversas acerca das mudanças introduzidas pela norma. O principal foco da pesquisa será a proposta contida na justificativa da Medida Provisória que deu origem à Lei no sentido de que, uma vez as unidades regularizadas já estariam aptas para serem colocadas no mercado imobiliário. A indagação que se faz é se esta seria a verdadeira finalidade da norma.

2. Concepção da cidade sustentável

A Constituição Federal de 1988 além de ser a primeira a consignar capítulo sobre política urbana (art. 182) contém outro sobre a defesa do meio ambiente, em seu art. 225. Em sua parte inicial incluiu dispositivos sobre as diretrizes do desenvolvimento urbano (art. 21, XX), outros que tratam da preservação ambiental (artigos 23, III, IV, VI e VII, e 24, VII, VIII, além do já citado art. 225), isso sem se descuidar da função social da propriedade da cidade.

Nas normas da Constituição encontram-se dispositivos relacionados com as perspectivas de desenvolvimento urbano e também medidas inovadoras, tal como a necessidade de se imprimir a função social das cidades, por meio de plano diretor. É a primeira vez que ocorre uma previsão normativa em um texto constitucional. Há também, entre as normas constitucionais, a previsão de competência estadual para legislar, juntamente com a União, acerca do Direito Urbanístico conforme artigo 24, I. A questão do planejamento urbanístico local encontra fundamento no artigo 30, VIII, da CF. É fundamental destacar que atualmente as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas têm relevo no ordenamento em vista da criação do Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, de 2015, que prevê ordenamento dirigido ao desempenho das funções de interesse comum dos municípios reunidos em unidade metropolitana, bem como acerca da governança interfederativa. A competência para criação dessas entidades regionais deflui do §3º do art. 25 da CF e são fundamentais para o atendimento de necessidades desses entes.

Da propriedade urbana existem as previsões do artigo 182, § 2º, da CF, que indicam necessidades fundamentais acerca da função social da propriedade urbana às exigências da ordenação da cidade expressas no plano diretor, decorrente do artigo 182, § 4º, se a municipalidade estiver obrigada a tanto. Nesses termos, como o intuito de orientar de modo mais preciso as questões inerentes aos dispositivos elencados, a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabeleceu diretivas fundamentais da política urbana e introdução de importantes institutos relacionados à propriedade e a sua adequada utilização.

Posição que cabe aqui indicar é a de Henri Lefebvre, em sua obra *Le droit à la ville*, publicado na década de 1960, que repudia a postura determinista e metafísica do urbanismo modernista e defende que os problemas da sociedade não podem ser reduzidos a questões espaciais ou a projetos arquitetônicos. Em oposição a essa perspectiva administrativista, o autor defende a produção social do espaço urbano, no sentido de que este deveria refletir a ótica dos cidadãos, não da administração².

Esse conceito busca dar à cidade uma perspectiva humana na qual a participação dos diversos elementos que a compõe devam ser fatores relevantes em sua formação.

² LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução Rubem Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

Lefebvre entende, ainda, que a ideologia urbanística encobre as operações capitalistas e não atende o habitante local. Sob seu escólio, aquele é este é reduzido à função de simples comprador de espaço objeto da produção. Em sua opinião é preciso se ter noção de que todo espaço é social, além de produto e resultado das relações de produção³.

O art. 182 da CF estabelece que a política de desenvolvimento urbano é realizada pelo poder público municipal de forma a ordenar o pleno desenvolvimento das “funções sociais da cidade”, garantindo o bem-estar aos munícipes e cumprindo o que estabelece a lei municipal. Mais adiante, ela estabelece no art. 2º que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende as exigências expressas no plano diretor que se coadunem com a ordenação da cidade. Nas modificações do plano diretor a população sempre deve ser chamada a se manifestar, por meio de audiências públicas, outros meios de consultas populares, oficinas ou outros meios disponíveis.

A Cartilha 6 da Conferência Nacional das Cidades (2016), indica algumas ideias básicas, por exemplo: como a função social implica estabelecer entre o interesse social e o individual no espaço urbano um conjunto que possa trazer efetivo benefício para toda a população. Entre as ideias da Cartilha está a de que “a cidade é um bem comum pertencente ao conjunto de sua população e deve oferecer qualidade de vida de forma equilibrada a todos”; está também a de que “a cidade é derivada do esforço de todos e não apenas de alguns grupos”; “a cidade deve viabilizar acesso aos hipossuficientes, em variadas dimensões, sobretudo em moradia e infraestrutura”. Assim, é possível dizer que a função social da cidade é cumprida quando todo o espaço e equipamentos urbanísticos, bem como serviços e espaços públicos são acessíveis aos membros e à comunidade local, de forma justa e democrática⁴.

A melhoria no cinturão de miséria existente em grande parte do entorno de cidades grandes, conforme Arruda Alvim, depende da implementação de normas que estabeleçam como cumprir a função social da propriedade. Esta deveria proporcionar um meio de melhor integrar a imigração do campo para as urbes. Desta forma, os possuidores de imóveis, além de ficar a par dos direitos da comunidade, também fariam adequado uso da propriedade, algo que vem a se coadunar com o bem-estar geral⁵.

A observância da função social certamente atenderá o princípio da dignidade da pessoa humana, consignado constitucionalmente. Este sim é um dos princípios mais difundidos nas democracias ocidentais, pois está conectado a direitos universais, inclusive no sentido de defender o direito à moradia, auxílio às pessoas de baixa renda, sem contar a possibilidade de obter assistência jurídica e construtiva, conforme se observa no Estatuto da Cidade e outras normas vigentes. Diante desse quando, o autor afirma que o direito privado é um forte aliado das pessoas com baixo poder aquisitivo já que pode auxiliar o indivíduo tratando-o não como objeto de direito, mas sim sujeito de direito. Desta forma, o que se tem como objeto central do direito de propriedade estabeleceria um elo fundamental com o pluralismo incluyente no Estado de Direito, buscando consolidar

³ LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 136-147.

⁴ A FUNÇÃO social das cidades: cidades inclusivas, participativas e socialmente justas. *Concidades*, Brasília, DF, 25 jan. 2016. Disponível em: <http://bit.ly/34zpk4y>. Acesso em: 11 abr. 2018.

⁵ ALVIM, Arruda. A função social da propriedade e os diversos tipos de direitos de propriedade e a função social da posse. In: ALVIM, José Manuel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

os princípios de justiça social e moradia digna, entre outros relacionados ao acesso à propriedade privada⁶.

Essa preocupação com moradia deu-se em decorrência do fenômeno da hipertrofia da cidade, conforme bem remarcou Ricardo Dip, oriunda da depressão do uso agrário de terras férteis cuja exploração serviria à própria cidade. Esse crescimento provocou o déficit das redes de serviços e também gerou agressão ao microclima das municipalidades, de forma a impactar sua beleza originária. Com esse crescimento perdeu-se a estrutura do espaço urbano organizado, a qual os romanos designaram a figura jurídica do *non aedificandi*.⁷

Os elementos de macrozoneamento devem estar indicados no plano diretor, de acordo com o que esclarece Nelson Saule Júnior, como zona adensável ou não, considerando a área que tenha maior ou menor possibilidade de receber moradores, estoque de área edificável, solo criado, fundo de urbanização, das zonas especiais de interesse social, consórcio imobiliário e outras operações de interesse social que possam ter auxílio de fontes privadas⁸.

O planejamento territorial apropriado é inerente às cidades sustentáveis. Nesse sentido, corresponde ao melhor modo de ocupar o território da municipalidade, remarcando áreas em que as atividades possam ou não ser ali desenvolvidas, além de indicar as espécies de uso desejável do espaço urbano. Destarte, a cidade, em face de suas potencialidades e da estrutura fundiária local, estaria apta a eleger os instrumentos adequados a sua expansão, sobretudo voltados à inclusão social, estabelecendo condições capazes de obter apoio em diversas dimensões em prol da melhor estruturação local⁹.

Não obstante tenha estado ausente na Medida Provisória originária da Lei 13.465, de 2017, a constituição de zonas especiais de interesse social (Zeis) estão entre os instrumentos mais importantes para a criação de espaços públicos nos municípios e também para lhes garantir alguma sustentabilidade. Ademais, é fundamental para regularização e constituição de reserva fundiária ou mesmo edificação de moradias populares.

Por perspectiva, sustentável é a cidade que possibilita ao poder público repartir a responsabilidade de suas decisões com a coletividade local, estabelecendo os vínculos de uma parceria obrigatória e necessária. Desta forma, esse modelo de cidade, que ainda viabiliza a gestão democrática participativa, estabelece interações fundamentais entre a comunidade em que as normas objetivam nada menos que criar novos modelos, espaços e fórmulas capazes de gerar o tão esperado desenvolvimento local preocupado com as presentes e futuras gerações.

3. A garantia de sustentabilidade pela Lei nº 13.465, de 2017

O procurador-geral da República, Rodrigo Janot, ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5771) contra a Lei nº 13.465/2017.

⁶ CAMBLER, Everaldo Augusto. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto. (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 21-61.

⁷ DIP, Ricardo. Da cidade realmente sustentável. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (org.). *Regularização fundiária: de acordo com a Lei 12651/2012: Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12.727/2012*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

⁸ SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do estado brasileiro. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (coord.). *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 64-126.

⁹ SALEME, Edson R. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

Em seus argumentos sustentou que a medida provisória, transformada nessa Lei em comento, não observou os requisitos de relevância e urgência e teve “o efeito perverso de desconstruir todas as conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra e põe em risco a preservação do ambiente para as presentes e futuras gerações.”¹⁰.

Outro aspecto fundamental relacionado à norma é a questão da regularização fundiária urbana e rural, além de possível incentivo ao desmatamento. A Lei também, segundo Janot, iria de encontro a diversas normas da Constituição Federal que estabelecem a necessidade de licenciamento ambiental para viabilizar empreendimentos e loteamentos locais.

No que tange à função social da Lei, Jacques Távora Alfonsin afirma que o ordenamento nacional não supre todas as lacunas nem estabelece diferenças entre as limitações administrativas, pois caberia ao Poder Público, que regulariza a propriedade, a verificação da função social pelo possuidor ou proprietário. A velocidade e eficiência no atendimento dessas funções poderiam conduzir ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade indicado na Constituição Federal¹¹.

Nesse sentido, a Constituição seguida do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001, do Código Civil, da Lei nº 11.977, de 2009, entre outras, constituíam o arcabouço de instrumentos relacionados à propriedade privada e regularização fundiária. Estas eram as normas que forneciam, até a promulgação da nova Lei, os institutos apropriados de como obter titulação da propriedade privada e também como regularizar a propriedade caso o ocupante tivesse esse direito, seja em área pública ou privada, sobretudo diante do que dispõe a MP 2220, de 4 de setembro de 2001. O uso adequado desses instrumentos depende de plano diretor para melhor especificar o que é relevante na regularização fundiária no local que se faça necessária.

No tocante à proteção ambiental, é relevante o afirmado por Leuzinger e Graf no sentido de que a tutela ao meio ambiente em seus diferentes aspectos, por estar compreendida na competência concorrente e material comum dos entes da Federação, deve envolver interesses locais. Isso se apresenta como questão de difícil delineamento, em face do rol de competências estabelecidos pela Constituição Federal. Destarte, a prevalência de normas federais e estaduais protetivas do meio ambiente em detrimento dos interesses locais não afetaria, em princípio a autonomia do município, visto que essas normas são editadas no âmbito da competência concorrente para atendimento do direito a um ambiente ecologicamente equilibrado¹².

Nesse sentido, o município, diante de sua competência suplementar, nos termos do art. 30, II e VIII da CF, pode buscar adequar dispositivos da legislação federal e estadual nos termos do interesse local e, assim, viabilizar o adequado uso da área urbana. Isto

¹⁰ PROCURADOR-GERAL da República questiona lei sobre regularização fundiária rural e urbana. *STF*, Brasília, DF, 6 set. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2JQz8QY>. Acesso em: 12 abr. 2018.

¹¹ ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. In ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Jacques (org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 41-79.

¹² LEUZINGER, Márcia Dieguez; GRAF, Ana Cláudia Bento. A autonomia municipal e a repartição constitucional de competências em matéria ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin (org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

pode ser feito sem, necessariamente, existir um plano diretor. A municipalidade pode criar norma de zoneamento e uso do solo, independente daquela norma.

Por este motivo, o plano diretor é considerado instrumento de grande utilidade, sobretudo diante da possibilidade de regularização fundiária em áreas da municipalidade. Caso não exista e se constate ocupações irregulares, o município pode criar formas de regularização de modo legal ou mesmo criando seu próprio plano, independentemente de estar obrigado a tanto.

Ao tratar da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), no art. 9º (Lei nº 13.465, de 2017) produziu-se normas gerais e procedimentos aplicáveis a esse procedimento, que se refere a medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Nos termos do § 2º, a Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, dentro do marco temporal fixado na Lei, que é o dia 22 de dezembro de 2016.

Ainda que o capítulo III da Lei nº 11.977, de 2009, tenha sido integralmente revogado, seus princípios básicos retornaram na redação final da Lei nº 13.465, de 2017. Desta forma, manteve-se a obrigatoriedade para que, na regularização fundiária, se faça o levantamento da situação dos imóveis ocupados, haja a necessária negociação entre os proprietários, os ocupantes e o poder público e, por fim, seja elaborado e aprovado o projeto urbanístico com seu respectivo registro, bem como dos títulos atribuídos a cada ocupante no fôlio imobiliário respectivo.

Esclarece Vitor Carvalho Pinto que apesar de ter sido revogada integralmente a legislação prévia, a atual manteve a estrutura básica anterior, qual seja, a identificação e consulta aos proprietários da área ocupada, por meio da demarcação urbanística; o projeto urbanístico com sua aprovação respectiva; a abertura de matrículas, no registro de imóveis correspondente, do projeto e da concessão de títulos de legitimação de posse conversíveis em usucapião depois de cinco anos¹³.

O autor segue em sua ilação afirmando que a substituição da lei anterior por uma nova norma pode gerar diversas dúvidas, pois melhor “em termos de técnica legislativa teria sido a promoção de alterações no texto da Lei anterior, ao invés da criação de uma nova lei. Desse ponto de vista, não se pode deixar de condenar a revogação desnecessária de uma lei.”¹⁴.

Na verdade, a edição da MP trouxe grande impacto a todos os que tratam do meio urbanístico, pois produziu norma com aplicação imediata de forma desnecessária e sem os cuidados próprios para poupar a já ameaçada sustentabilidade e fragilidade do ambiente urbano sujeito à regularização. Com a redação da Lei 13.465, de 2017, deu-se a devida atenção aos setores competentes e antigos institutos voltaram a ter eficácia. Por este motivo, bastaria que a norma anterior fosse alterada e os novos dispositivos elencados pudessem coexistir com os anteriores. A nova política conviveria com a anterior em defesa da população e do ambiente sem excluir os interesses maiores que se traduzem na manutenção de uma municipalidade com infraestrutura compatível com suas necessidades.

¹³ PINTO, Victor Carvalho. Mitos e verdades sobre a nova lei da Regularização Fundiária Urbana. *Caos planejado*, [S. l.], 31 jul. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2PWloYN>. Acesso em: 13 abr. 2018.

¹⁴ Idem.

4. Aprovação ambiental da Regularização Fundiária Urbana (Reurb)

Nos termos do art. 12 da Lei 13.465, de 2017, a aprovação municipal da Reurb de que trata o art. 10, corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o município possuir órgão ambiental capacitado.

Na norma, cogita-se do que se consideraria “órgão ambiental capacitado”, como tal pode ser o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os estados ou a União.” Este artigo pressupõe a existência de órgão ambiental em âmbito municipal, o que não é muito comum, pois onera as municipalidades que reiteradamente reclamam de seu limitado orçamento. O melhor é a admissão da licença municipal ou mesmo um convênio com o órgão ambiental do estado. Ao final da análise da regularidade da ocupação e possibilidade de titulação é atestado pela municipalidade, por meio da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento em que se constata a execução do termo de compromisso relacionado à execução e, na legitimação de posse, da listagem de ocupantes do núcleo urbano informal regularizado.

Nos termos da redação do §1º do art. 11, pode-se notar sua discordância entre os dispositivos normativos prévios que determinavam a observância de parâmetros mínimos com relação à dimensão dos lotes. Na Reurb os municípios podem dispensar as exigências relativas ao percentual do tamanho deles e às dimensões destinadas ao uso público, assim como outros parâmetros urbanísticos e edifícios.

Como bem afirma Celso Augusto Coccaro Filho, o desenvolvimento sustentável é indissociável do direito ambiental. É princípio dotado de caráter *praeter legis* que confere norte à Lei Federal. Portanto, deve atingir “a todas as situações que suscitam sua aplicação.”¹⁵

Nesse sentido, continua o autor “[...] há hipóteses em que é impossível a verificação de lesividade sem padrões técnicos.” Isso quer dizer que é fundamental que haja uma verificação de adequação aos padrões de tolerabilidade¹⁶.

Isso também se reflete em termos da extrema liberalidade da norma que dispensa os municípios das exigências dos padrões edifícios e urbanísticos. O primeiro aspecto que se pode apontar é que a extrema liberação pode gerar situações incontornáveis, a exemplo de locais com falta de ventilação ou mesmo com problemas de incidência solar nas moradias.

Outro problema apontado por Edésio Fernandes é o fato de que as experiências com regularização objetivariam também a integração das pessoas de baixa renda na sociedade de mercado. A urbanização de favelas está provendo essas áreas com infraestrutura adequada e se pondera se é viável ou não colocar essas unidades na sociedade de mercado. Caso positivo, como não tornar a regularização uma moeda de comércio? Ou ainda, como proteger essas áreas da voracidade do mercado imobiliário¹⁷?

¹⁵ COCCARO FILHO, Celso Augusto. Aplicação de instrumentos de direito ambiental na solução de conflitos de vizinhança. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin (org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 81-90.

¹⁶ Idem.

¹⁷ FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULE, Nelson (org.). *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 127-156.

O ponto de maior controvérsia na Lei nº 13.465, de 2017, seria o fato de se referir, em justificativas e outros argumentos prévios à aprovação da norma, à inserção das novas propriedades ao mercado formal imobiliário. Isso pode trazer consequências não muito desejáveis, motivo pelo qual a Lei é também conhecida como “Lei da Grilagem”, pois fica implícito na norma a possibilidade de tornar essas áreas, destinadas prioritariamente ao assentamento de população de baixa renda, acessíveis ao mercado e com possibilidade de livre e rápida comercialização.

Nas justificativas da Medida Provisória apresentam-se os argumentos da Presidência da República no sentido de que a conversão da MP beneficiaria milhões de moradores de áreas irregulares, que receberiam títulos de propriedades nos quais estariam assentados. É neste momento também que se esclarece que no espaço objeto de regularização fundiária poderiam ser incluídas unidades comercializáveis. Tal dispositivo, bastante polêmico, poderia constitucionalmente ser veiculado via MP?

Em face dessa impropriedade, grande número de entidades, sobretudo o Instituto Pólis e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, criticam severamente a norma, ao afirmarem que ela destrói a política de regularização fundiária vigente a partir de 2009, desconsidera a ordem urbanística e a preservação do meio ambiente, e dispensa a provisão de infraestrutura pelo poder público.

Ademais, o novel diploma despreza o papel predominante dos municípios e dos planos diretores na formulação e execução da política urbana, estimula a expulsão dos moradores de baixa renda pelo mercado imobiliário e favorece grileiros de alta renda¹⁸.

Este é o ponto que produz maior indignação em lei extremamente polêmica, que traz ainda mais facilidades para invadir áreas públicas e privadas, com a justificativa de que antes os hipossuficientes não eram contemplados nas políticas habitacionais. Porém, a nova Lei trouxe novos institutos e ratificou outros anteriormente existentes, que tinham sido excluídos da Medida Provisória.

Com relação à Lei em referência, Victor Carvalho Pinto afirma que tanto os defensores quanto os críticos não logram mesurar seus efeitos positivos ou negativos. Uma coisa é certa, reitera o autor, ela não atribuirá propriedade a milhões de pessoas de baixa renda nem regularizará suas ocupações em assentamentos informais. “Tampouco permitirá a regularização de assentamentos de alta renda à margem da política urbana e ambiental, como afirmam os críticos[...]” Talvez o que se tenha dispensado da norma anterior e que era muito valioso foram os procedimentos fundamentais para a gestão transparente dos bens públicos. Estes, sim, podem ser objeto de invasões e apropriações indevidas¹⁹.

É claro o fato de que a redação final da Lei trouxe de volta grande parte do sistema instituído pela Lei nº 11.977, de 2009, e manteve os mecanismos facilitadores da regularização – a exemplo da Reurb –, quando, na verdade, apenas algumas pequenas alterações na Lei Minha Casa Minha Vida seriam suficientes para implementação da nova política.

Em todos os casos citados acima, especialistas lembram que existiriam mecanismos legais para proteger os moradores. Um dos mais citados são as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). O mecanismo está previsto no art. 4º, II, da Lei Federal nº 6.766/1979, e no

¹⁸ IAB: nova lei de regularização fundiária viola a Constituição. *CAU/RJ*, Rio de Janeiro, 24 jan. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2WM3SHM>. Acesso em: 11 abr. 2018.

¹⁹ PINTO, Victor Carvalho. Mitos e verdades sobre a nova lei da Regularização Fundiária Urbana. *Caos planejado*, [S. l.], 31 jul. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2PWloYN>. Acesso em: 13 abr. 2018.

Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001. Utilizado pela primeira vez em Recife, na década de 1980, o instrumento foi consagrado no Estatuto da Cidade. As Zeis são um tipo de zoneamento dentro do qual se aplicam regras especiais de uso e ocupação do solo em áreas já ocupadas ou que venham a ser ocupadas por população de baixa renda para garantia do direito constitucional à moradia.

A Zeis permite, em certos casos, que haja a regularização da posse de terrenos por comunidades já instaladas, viabiliza a instalação de obras de infraestrutura pelo poder público municipal, permite a aplicação de condições especiais de forma a regularizar a situação e, assim, garantiria o direito à moradia. A Zeis pode, contudo, gerar efeito indesejável já que a urbanização ali instalada viabiliza aos moradores o recebimento de ofertas tentadoras e, ao alienar seu imóvel, passe a buscar novas áreas. Desta forma, é fundamental que a norma estabeleça restrições à especulação imobiliária na área em que foram instalados as benfeitorias e melhoramentos²⁰.

5. Considerações finais

A Medida Provisória nº 759, de 2016, que, segundo sua justificativa, seria um novo marco de regularização fundiária, diante dos grandes problemas gerados pela Lei nº 11.977, de 2009, trouxe grande celeuma no setor habitacional do país. Ao contrário do que se esperava, suas repercussões negativas superaram as positivas, o que culminou com a proposição de diversas ações diretas de inconstitucionalidade, sobretudo por relegar exigências urbanísticas básicas em favor de aspectos de mercado, permitir regularização urbanística e ambiental imediata de áreas sem prévio planejamento ou aprovação, legalização de condomínios em terras griladas, fechamento de condomínios e outras tantas inconstitucionalidades.

Diante de seu caráter polêmico, durante a tramitação da Medida Provisória diversas audiências públicas ocorreram com o intuito de debatê-la, dividindo opiniões entre partícipes quanto à sua aprovação ou rejeição. Por fim, a MP 759/2016 foi aprovada com grandes alterações pelo Congresso Nacional. Trouxe de volta institutos valiosos existentes no capítulo III da Lei nº 11.977, de 2009.

A redação final da norma gerou problemas complexos, que podem criar maiores entraves a já ameaçada sustentabilidade e fragilidade do ambiente urbano sujeito à regularização. Mesmo com a atual redação da Lei nº 13.465, de 2017, é possível que a municipalidade não tenha condições de dar o aval para regularização de determinadas áreas. Além disso, o patrimônio público continua em ameaça pela permissividade de seus dispositivos.

Defensores da Lei Minha Casa Minha Vida afirmam que bastaria alterar alguns de seus dispositivos para que se completasse alguma lacuna existente. Essa alternativa é viável diante da plena possibilidade de que os institutos novos possam perfeitamente coexistir com os anteriores. A nova política conviveria com a anterior em defesa da população e do ambiente sem excluir os interesses maiores que se traduzem na busca de um ambiente urbano adequado.

²⁰ SOARES, Nicolau. Zeis e direito à moradia: as leis que alguns escolhem ignorar. *Rede Brasil Atual*, São Paulo, 23 fev. 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2NjeRW2>. Acesso em: 11 mar. 2018.

Diante da nova redação da Lei nº 13.465, de 2017, as ações diretas interpostas perante o STF não serão acolhidas e diante da correção do texto final houve aprimoramento, mas não eliminação dos problemas do texto em termos de sustentabilidade. O que se quer evitar, porém, é que essas unidades sejam rapidamente comercializáveis, tal como proposto na justificativa da MP, pois o que se impõe é a não ocupação de áreas ambientalmente protegidas ou ainda outras que possam causar impacto ambiental, pois a regularização já concedeu o que seria necessário para aquele grupo.

6. Bibliografia

A FUNÇÃO social das cidades: cidades inclusivas, participativas e socialmente justas. *Concidades*, Brasília, DF, 25 jan. 2016. Disponível em: <http://bit.ly/34zkp4y>. Acesso em: 11 abr. 2018.

ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Jacques (org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 41-79.

ALVIM, Arruda. A função social da propriedade e os diversos tipos de direitos de propriedade e a função social da posse. In: ALVIM, José Manuel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CAMBLER, Everaldo Augusto. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 21-61.

COCCARO FILHO, Celso Augusto. Aplicação de instrumentos de direito ambiental na solução de conflitos de vizinhança. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin (org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 81-90.

DIP, Ricardo. Da cidade realmente sustentável. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (org.). *Regularização fundiária: de acordo com a Lei 12651/2012: Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12.727/2012*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULE, Nelson (org.). *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 127-156.

IAB: nova lei de regularização fundiária viola a Constituição. *CAU/RJ*, Rio de Janeiro, 24 jan. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2WM3SHM>. Acesso em: 11 abr. 2018.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução Rubem Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; GRAF, Ana Cláudia Bento. A autonomia municipal e a repartição constitucional de competências em matéria ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin (org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

PINTO, Victor Carvalho. Mitos e verdades sobre a nova lei da Regularização Fundiária Urbana. *Caos planejado*, [S. l.], 31 jul. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2PWloYN>. Acesso em: 13 abr. 2018.

PROCURADOR-GERAL da República questiona lei sobre regularização fundiária rural e urbana. *STF*, Brasília, DF, 6 set. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2JQz8QY>. Acesso em: 12 abr. 2018.

SALEME, Edson R. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do estado brasileiro. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (coord.). *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 64-126.

SOARES, Nicolau. Zeis e direito à moradia: as leis que alguns escolhem ignorar. *Rede Brasil Atual*, São Paulo, 23 fev. 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2NjeRW2>. Acesso em: 11 mar. 2018.