



GT 08 | Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

A POLÍTICA BRASILEIRA DE REURBANIZAÇÃO E SUAS DIMENSÕES: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Elinton Wiermann¹

1 INTRODUÇÃO

Este estudo, realizada com suporte de doutrinas e artigos especializados, avalia como a política brasileira de reurbanização está construída, através da Lei Federal nº 13.465/17 (“Lei da Reurb”). Para tanto, faz-se uma análise sobre as quatro dimensões da reurbanização (dimensões jurídica, urbanística, ambiental e social), especialmente como elas foram construídas no texto legal. Ao final, conclui-se que a dimensão jurídica, por ter sido objeto de regulamentação aprofundada, acaba se sobrepondo às demais dimensões da Reurb, sendo que, com relação às demais dimensões, a generalidade da lei cria ambiente de uma alta discricionariedade para o Poder Público aplicá-las. Recomenda-se uma revisão legislativa para que as demais dimensões da Reurb atinjam semelhante grau de regulamentação.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A *dimensão jurídica* da regularização fundiária fornece aos Municípios os instrumentos legais para a titulação dos ocupantes de núcleos urbanos informais (NUIs), além de regulamentar a atuação dos cartórios quanto à Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e ao registro dos direitos reais sobre as unidades individualizadas. Envolve análise documental da propriedade e tem como objetivo garantir segurança jurídica aos ocupantes e permitir o uso de recursos públicos em áreas irregulares. A ênfase dada pela Lei da Reurb à sua *dimensão jurídica* é claramente evidenciada no art. 15, que apresenta uma lista exemplificativa de quinze instrumentos jurídicos que podem ser adotados para efetivar a titulação da unidade imobiliária urbana ao seu ocupante de fato. A abordagem aqui segue a mesma lógica do artigo 4º, do Estatuto da Cidade, que também traz um rol não exaustivo de

¹ Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Doutorando em Engenharia Urbana pela UFSCar. E-mail: ewiermann@outlook.com.



instrumentos jurídicos passíveis de utilização nas políticas públicas urbanas, com o intuito de promover a ordenação urbana e o controle da ocupação das cidades (CARDOSO, 2015, p. 154). Essa mesma lógica, presente na Lei da Reurb, revela uma tendência questionável de priorizar a titulação dos núcleos urbanos informais, muitas vezes em benefício de interesses individuais e, por vezes, políticos. A Lei da Reurb introduz uma inovação ao adicionar ao rol de instrumentos jurídicos a legitimação fundiária, que se caracteriza como uma etapa procedimental em que se substitui o modelo anterior de reconhecimento da propriedade "título a título" pelo "reconhecimento global da aquisição originária de propriedade" pelos beneficiários da Reurb, com base em um cadastro aprovado pelo Poder Público. A legitimação fundiária está sujeita às condições estabelecidas no art. 23, destacando-se o marco temporal definido pelo legislador, que se aplica a todas as modalidades da Reurb (*caput*, do art. 23), bem como os requisitos que os potenciais beneficiários devem atender para acessar esse instrumento de titulação (incisos I a III do §1º, do mesmo artigo), aplicáveis apenas à modalidade Reurb-S. A legitimação de posse, que já havia sido regulamentada pela Lei Federal nº 11.977/09 (arts. 58 a 60-A), tem seus requisitos flexibilizados pela Lei da Reurb, passando a permitir a transmissão dessa titulação por meio de causa mortis ou por ato *inter vivos*. A lei prevê ainda que transcorrido cinco anos, a legitimação de posse se converte em título de propriedade, configurando-se como uma forma originária de aquisição de direito real.

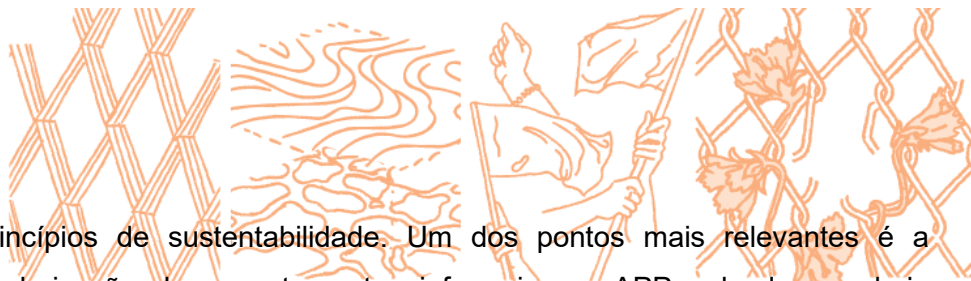
Por sua vez, a *dimensão urbanística* envolve a adoção de medidas para adequar os parcelamentos ilegais do solo, com o objetivo de implantar a infraestrutura mínima necessária para o desenvolvimento saudável e sustentável dos ocupantes dos núcleos urbanos informais. Refere-se à ação do Poder Público, que, após analisar a situação de consolidação do núcleo urbano informal e as leis locais que regulamentam o uso e a ocupação do solo, determina as intervenções urbanísticas necessárias para garantir aos ocupantes desses assentamentos as infraestruturas e equipamentos urbanos essenciais ao pleno exercício do "direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas" (inc. VI, do art. 10). Nesse cenário, Paulo Antônio Locatteli (2021, p. 67) comenta que "a pretensão dos ocupantes por melhores condições na prestação de direitos sociais é legítima e justificada, e deve ser equacionada com o planejamento urbano." A análise da *dimensão urbanística* no contexto da Lei da Reurb revela que a opção do legislador foi, efetivamente, estabelecer normas gerais e procedimentais para o licenciamento urbanístico e a execução das infraestruturas urbanas essenciais. Isso permite aos Municípios não apenas regulamentar os aspectos urbanísticos da Reurb, mas também exercer um poder discricionário (embora tecnicamente



fundamentado) para exigir ou dispensar posturas urbanísticas e obras previstas na legislação local, sempre com o apoio da Lei da Reurb, conforme as características de consolidação do NUI a ser regularizado. A atribuição de um poder discricionário substancial à esta dimensão da Reurb visa evitar que a solução urbanística para os assentamentos informais seja restrita, injusta ou prejudicada por possíveis problemas práticos decorrentes de uma legislação excessivamente rígida, que tente disciplinar todas as condutas administrativas, uma vez que enquanto a lei é estática, a realidade é complexa e dinâmica (MARRARA, 2022, p. 105).

Quanto à *dimensão social*, pode-se interpretar, à luz da própria Lei da Reurb, que a maioria dos poucos dispositivos da Lei da Reurb que a abordam se traduz em regramentos programáticos, que não obrigam os entes responsáveis pelo licenciamento da regularização fundiária, mas podem, eventualmente, integrar uma política pública local de Reurb. Todavia, alguns desses dispositivos condicionam a atuação do Poder Público no bojo e antes da finalização do processo de Reurb, de modo que, no contexto da sua *dimensão social*, seja buscado “o direito não só à moradia para as famílias de baixa renda (...), mas a implantação de infraestruturas essenciais necessárias à dignidade da pessoa humana, como saneamento, água potável, energia elétrica (...), de modo a garantir as melhorias das condições de habitabilidade” (LOCATELLI, 2021, p. 70).

Por fim, a *dimensão ambiental* refere-se à adoção de medidas corretivas para desconformidades do meio ambiente natural, sejam elas preexistentes ou causadas pela ocupação informal de solo rural ou urbano. Dentre todas as dimensões da Reurb abordadas até agora, a *dimensão ambiental* é a que mais exige um olhar crítico, especialmente em função da decisão do legislador de reverter toda uma lógica de proteção ambiental que vinha sendo consolidada no país. A partir da leitura da Lei da Reurb fica evidente que o legislador, possivelmente diante de um conflito entre direitos constitucionais, optou por priorizar o direito à moradia, como se a questão ambiental não fosse fundamental para garantir a própria dignidade dos ocupantes de NUIs. Essa abordagem sugere que o meio ambiente seria quase irreparável, resultado da ação humana somada à omissão do Poder Público. A Lei da Reurb trata da questão ambiental de forma limitada e bastante genérica, o que é comum em legislações com foco em temas urbanísticos, como afirma Rosangela Marina Luft (2015, p. 287): “ao se analisar as normas e planos urbanísticos em todo o país, verifica-se que a questão ambiental é colocada de maneira mais genérica, sem um real diálogo entre a regulação do uso do solo e o respeito às condições ambientais locais”. O art. 9º, da Lei da Reurb, insere a *dimensão ambiental* como diretriz das ações dos entes licenciadores,



baseando-se em princípios de sustentabilidade. Um dos pontos mais relevantes é a possibilidade de regularização de assentamentos informais em APPs, desde que haja proposta de compensação ambiental (§2º, do art. 11). No entanto, essa previsão representa um afastamento do princípio constante do art. 225, da CF/88, ao admitir a mitigação de danos ambientais e a legalização de áreas degradadas, priorizando o desenvolvimento urbano em detrimento da preservação do meio ambiente.

3. CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram analisadas neste trabalho as quatro dimensões que devem ser observadas durante o processo de Reurb, que, em tese, espelham um arcabouço técnico-jurídico voltado à sua promoção. O que se questiona é se as diversas leis promulgadas pelos entes federativos ao longo dos últimos vinte anos foram e continuam sendo suficientes para resolver a questão fundiária de forma plena. A resposta parece ser negativa e desafiadora, revelando um problema que transcende a questão legal. Nesse sentido, Taisa Cintra Dosso (2022, p. 37), citando Betânia de Moraes Alfonsin, alerta que “o fato de os instrumentos de regularização fundiária terem validade e vigência e um grande potencial não acarreta, por si só, a eficácia desta política”, porque, “no que tange ao ciclo da regularização fundiária, aquele que apresentou grande ruptura paradigmática em termos de política habitacional no Município, não se pode dizer que este programa tenha alcançado altos níveis de eficácia”. Há uma aparente dificuldade de nível político, que obsta a maximização da Lei da Reurb. Taisa Cintra Dosso (2021, p. 38), incluiu um segundo elemento prejudicial a efetividade da regularização fundiária, sendo ele a “disputa por prioridades”, uma vez que “no sistema constitucional brasileiro, as políticas públicas mais comumente se expressam por meio de leis ou em programas de ação, havendo, ainda, uma distinção de políticas públicas quanto ao que se poderia classificar como ‘nível hierárquico’ em relação aos fins”. Esse cenário se torna ainda mais dramático quando analisamos políticas setoriais urbanística e ambiental. Cada uma dessas políticas apresenta um arranjo institucional distinto. Nesse contexto, enquanto a política ambiental foi estruturada como um sistema de integração entre as instâncias federativas, com ênfase nos Estados, a política urbana conferiu um protagonismo quase que exclusivo aos Municípios. Sob essas condições, essas políticas, cada uma com suas ferramentas e arranjos institucionais específicos, adotaram racionalidades distintas, o que resultou em sobreposições, lacunas e rivalidades entre suas estruturas e procedimentos



administrativos (SANTOS, 2019, p. 482). Diante desse cenário de complexidade e discrepância entre a realidade formal (da legislação que regula o instituto da regularização fundiária) e a realidade material (as dificuldades para alcançar os objetivos estabelecidos para a Reurb), pode-se questionar até que ponto a questão fundiária, cuja principal meta histórica tem sido a titulação dos ocupantes de assentamentos informais (DOSSO, 2021, p. 1; CONSTANTINO, 2019, p. 36), está se sobrepondo às outras dimensões da Reurb. Isso porque, ao analisar a Lei da Reurb, especialmente o seu art. 9º, fica claro que o legislador prioriza, de maneira destacada, a titulação desses ocupantes, o que acaba por reduzir a relevância dos demais aspectos que compõem a propriedade e a sustentabilidade urbana.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, Fernando Lousada. **Direito urbanístico**: leis nº. 6.766/1979, 10.257/2001 e MP nº. 2.220/2001. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

CONSTANTINO, Karin Preussler. **Regularização fundiária sustentável**: a necessidade de uma visão urbano-ambiental. Porto Alegre: Revista Estudos de Planejamento– edição n. 14, dez./2019.

DOSSO, Taisa Cintra. **Regularização fundiária e urbanística**: aplicação no Município de Ribeirão Preto. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2022.

LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanentes**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021.

LUFT, Rosangela Marina. **Políticas públicas urbanas**: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

MARRARA, Thiago. **Manual do direito administrativo**: fundamentos, fontes, princípios, organização e agentes. Vol. 1. 3. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2022.

SANTOS, Raphael Bischof. A Reurb e o regime jurídico de áreas de preservação permanente: evolução de entendimentos e alterações legais. In: MENCIO, Mariana; LEITE, Luiz Felipe T. C. (org.). **Regularização fundiária urbana**: desafios e perspectivas da Lei Federal nº. 13.465/17. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 477–518.