

O novo marco legal nacional da regularização fundiária: possibilidades e limitações da atuação do Poder Público

Pedro Araújo

*Mestrando do Programa de Planejamento de Gestão do Território da Universidade Federal do ABC
Coordenador da equipe de regularização fundiária do Programa Mananciais da Secretaria de Habitação do Município de São Paulo*

Solange Gonçalves Dias

*Mestre e doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo
Professora da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu
Ex-coordenadora do Programa de Regularização Fundiária do Município de Santo André*

RESUMO

O artigo apresenta a regularização fundiária sob a perspectiva do novo marco legal sobre o tema, surgido com a edição da Lei Federal nº 11.977/2009, que explicita o seu conceito, estabelece seus princípios, procedimentos e competências, tudo no âmbito de uma lei nacional que vincula a atuação da União, Estados e Municípios às regras nela estabelecidas. Não se prestando a uma análise aprofundada de todos os conceitos e instrumentos trazidos por essa lei, o texto oferece uma visão estrutural do processo de regularização fundiária, analisando as possibilidades e limitações a que se sujeitam os Poderes Públicos no Brasil diante do novo marco legal.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Assentamentos urbanos informais. Novo marco legal.

ABSTRACT

This article presents the agrarian regularization from the perspective of the new legal framework issued with the edition of Federal Law 11.977/2009, which explains its concepts, establishes its principles, procedures and competencies, all under the rule of a national law that binds the action of Federal, State and Municipal

rules set out therein. Not providing a thorough review of all concepts and instruments brought by this law, this paper offers a structural vision of agrarian regularization process, analyzing the possibilities and limitations that submit governmental action in light of the new legal framework in Brazil.

Keywords: Agrarian Regularization. Urban informal settlements. New legal framework.

Introdução

A inserção na Lei Federal nº 11.977/2009 (alterada pela Lei nº 12.424/2011)¹ do Capítulo III, que trata da regularização fundiária de assentamentos urbanos, se deve à constatação de que, numa variedade de assuntos ligados ao tema, havia a necessidade de se estabelecer, em nível nacional, os conceitos e parâmetros básicos de atuação dos Poderes Públicos e dos particulares obrigados à sua realização.

Questões referentes aos limites da autonomia municipal para promover e, especialmente, para reger o procedimento de regularização fundiária de forma autônoma, ao conflito entre normas municipais, estaduais e federais sobre o tema, à competência para promoção do licenciamento ambiental e ao registro da regularização fundiária na serventia imobiliária careciam há muito de uma definição mais clara no âmbito federal, de modo a vincular a atuação dos demais entes, o que se concretizou com a edição da Lei nº 11.977/2009.

Ademais, a referida lei estabeleceu um conteúdo mínimo de sentido para os termos utilizados ordinariamente ao se tratar de regularização fundiária, definindo, por exemplo, o conceito de ZEIS, de assentamento irregular e, sobretudo, definindo e diferenciando a regularização fundiária de interesse social e a de interesse específico.

Por fim, consolidou legalmente a demarcação urbanística e a legitimação na posse como duas novas ferramentas à disposição dos Poderes Públicos para a superação de um dos maiores obstáculos à regularização fundiária plena, que é a consolidação da propriedade dos moradores de áreas privadas sobre seus lotes.

Assim, estabelecendo princípios, definindo procedimentos e competências, trazendo novos instrumentos e buscando criar uma

¹ A Lei nº 12.424/2011 apenas introduziu alterações que foram consolidadas no texto da Lei nº 11.977/2009, de forma que, a partir deste momento, nos referiremos apenas a essa última.

linguagem própria e unificada acerca da matéria, a lei confere um arcabouço normativo que dá estrutura à regularização fundiária e possibilita uma melhor atuação dos Poderes Públicos (notadamente o municipal, como se verá no item destinado à competência legislativa) na sua execução.

Há ainda, todavia, muito no que se avançar.

Os poucos anos que se passaram desde a publicação da lei já mostram uma resistência, por parte de diversos setores, à aplicação prática de várias de suas disposições.

Por outro lado, os municípios ainda têm que reforçar suas estruturas institucionais para que possam desempenhar a contento o papel central a eles destinado, incorporando e exercendo sua autonomia, garantida constitucionalmente e consolidada na lei sob estudo.

1 Regularização fundiária plena: o que é?

A expressão regularização fundiária tem sido utilizada das formas mais diversas, conforme o foco adotado por cada estudioso do assunto. A nós interessa o conceito de regularização fundiária plena, que abarca o fenômeno em sua inteireza.

Sob esse prisma, Alfonsin (2001, p. 24) definiu regularização fundiária como o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras 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.

Tal definição doutrinária é bastante aceita.

Do ponto de vista jurídico-positivo, a Lei nº 11.977/2009, em seu art. 46, definiu regularização fundiária como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Notam-se nas definições acima ao menos dois pontos em comum: o primeiro, que ambas deixam transparecer os reflexos de uma concepção de regularização fundiária plena, que não se limita a descrever de maneira unidimensional o processo, buscando abarcá-lo na sua integralidade; o segundo, que as definições têm seu eixo num "processo" ou num "conjunto de medidas" de cu-

nho jurídico, urbanístico, social e ambiental, cabendo uma breve análise de cada um desses aspectos.

O “conjunto de medidas” jurídicas consiste em todas aquelas necessárias à consolidação formal do domínio ou da posse da terra, por meio de transferência de propriedade ou de concessão de uso, onerosa ou gratuita, aos ocupantes de áreas que são utilizadas para sua moradia.

Abrange desde a aprovação municipal do parcelamento do solo, registro desse parcelamento em cartório de imóveis, abertura de matrículas individuais por lote e, finalmente, o registro dos títulos de posse ou propriedade já concedidos.

Vale ressaltar nesse ponto que a transferência da titularidade das terras particulares ocupadas por assentamentos precários do seu proprietário formal para os seus efetivos ocupantes consiste, se não no maior, num dos maiores problemas em se tratando do aspecto jurídico dos processos de regularização fundiária.

Dessa maneira, os instrumentos da demarcação urbanística e da legitimação da posse representam um importante passo na resolução dessa questão, como se verá adiante.

O mesmo objetivo pode ser alcançado ainda por meio das diversas formas da usucapião de áreas privadas, especialmente a Especial Urbana, ressaltando-se, contudo, que em se tratando de procedimentos judiciais estão sujeitas às vicissitudes a eles inerentes, como a demora e os altos custos, o que muitas vezes inviabiliza sua utilização nos processos de regularização fundiária de assentamentos de baixa renda.

Mas apenas a regularização formal do parcelamento e a titulação dos moradores sem a necessária intervenção urbanística resultarão certamente na perpetuação da precariedade.

Assim porque o modelo de desenvolvimento da cidade brasileira legou aos pobres apenas as terras que em função de suas características topográficas ou de restrições legais ao seu parcelamento não interessavam ao mercado imobiliário formal, o que resultou num grande número de favelas e loteamentos clandestinos/irregulares.

Aos cidadãos de baixa renda foi permitida a construção de suas casas em locais não dotados de infraestrutura urbana, localizados em áreas de proteção a mananciais, de preservação permanente, de preservação ambiental, em aterros sanitários e, sobretudo, em áreas de risco, sendo imperiosa a intervenção urbanística para provisão dessa infraestrutura e para o saneamento ambiental do assentamento.

Ressalta-se, portanto, a importância da dimensão física ou urbanística dos processos de regularização, “de forma a corrigir situ-

ações de degradação e a introduzir parâmetros formais de regulação do uso e da ocupação do solo” (PINHO, 1998, p. 69).

A vertente social da regularização fundiária cuida da caracterização socioeconômica, da quantificação e qualificação da população atendida, o que, ao fim e ao cabo, define o projeto de urbanização.

Cuida ainda do estabelecimento e implantação de mecanismos de participação popular, inserindo os moradores no processo de regularização fundiária, na tentativa de afastar o estigma da marginalização social e espacial.

Por esse motivo, “programas de regularização devem ser articulados com outros programas de combate à exclusão, como acesso a crédito, escolarização etc.” (BRASIL, 2001, p. 155).

Sob o aspecto ambiental, os processos de regularização fundiária são responsáveis pelo saneamento das ocupações realizadas em áreas ambientalmente frágeis, procurando conciliar preservação e recuperação ambiental com o direito à moradia dos ocupantes.

2 Princípios orientadores

A Lei nº 11.977/2009 estabeleceu em seu art. 48 os princípios que devem orientar a ação dos Poderes Públicos tanto na elaboração de regras quanto no planejamento e execução de suas políticas de regularização fundiária, sempre guardando respeito às diretrizes gerais da política urbana constantes do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da CRFB de 1988, que dispõem sobre o tema.

Cabe dizer, primeiramente, que a regularização fundiária, sendo ela própria diretriz geral e instrumento da Política Urbana consagrada no Estatuto da Cidade², é ainda ferramenta para a consecução de outras diretrizes, haja vista que também por meio dela se consolida o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental e à infraestrutura urbana.

Dessa maneira, seus princípios específicos são desdobramentos desses outros, mais amplos, todos tendentes ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Abaixo os reproduzimos, comentando com brevidade cada um deles em seguida.

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de

² Vide Lei nº 10.257/2001, art. 2º, XIV e 4º, V, q.

2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

O princípio contido no Inciso I consubstancia-se no cerne da regularização fundiária, refutando o tratamento anteriormente dado aos assentamentos precários no Brasil, que se pautava pela sua remoção e, quando muito, reassentamento de seus moradores em áreas longínquas e não dotadas de infraestrutura urbana, perpetuando o ciclo de produção ilegal das cidades.

Assim o faz priorizando a manutenção dos moradores nas áreas originalmente ocupadas, onde sob todos os aspectos desenvolvem suas relações sociais, garantindo a eles, todavia, o direito à terra urbanizada, com níveis salubres de moradia e condições dignas do ponto de vista urbanístico-ambiental, fazendo desaparecer ou diminuindo a diferença entre a cidade formal e a informal.

Já o contido no Inciso II indica a necessidade de se inserir a regularização fundiária no contexto mais amplo das políticas setoriais urbanas e ambientais por meio da articulação entre os Poderes Públicos e entre estes e a iniciativa privada, levando em conta a multidimensionalidade inerente ao seu conceito, para aperfeiçoar suas ações.

O princípio contido no Inciso III na realidade materializa a diretriz geral contida na Lei nº 10.257/2001³, que propugna a gestão democrática da cidade por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Espera-se com isso, além de possibilitar a manifestação da população diretamente interessada na regularização fundiária, con-

³ Vide art. 2º, II do Estatuto da Cidade.

ferir maior sustentabilidade ou durabilidade às ações desenvolvidas pelo Poder Público.

Assim porque em vez de impor, de cima para baixo e sem consulta, uma intervenção pública que afetaria de forma importante a vida dos moradores (seja pela realização de obras de infraestrutura, pela remoção e reassentamento de famílias ou pela insegurança gerada quanto à posse sobre seus lotes), o referido princípio determina a inclusão desses na própria concepção e posterior execução dessa intervenção, gerando uma sensação de pertencimento da comunidade em relação ao processo, sendo talvez esse o aspecto mais importante da dimensão social da regularização fundiária.

O estímulo à resolução extrajudicial de conflitos procura evitar o condicionamento dos processos de regularização fundiária à solução de lides entre os atores envolvidos na questão, o que corriqueiramente se verifica⁴, fazendo com que o Poder Público responsável por seu regramento e execução deixe a condição de protagonista para ocupar a posição de mero espectador de uma trama sobre a qual não tem qualquer controle.

Vale ressaltar também que, apesar de um perceptível aumento na sensibilidade dos juízes em relação às questões urbanas, grassa ainda no Poder Judiciário relativa ignorância tanto em relação às novas concepções relativas à cidade e à propriedade urbana⁵ como quanto às implicações de decisões tomadas em ações individuais sobre o conjunto da cidade.

Uma ação de reintegração de posse que tenha por objeto área ocupada por, digamos, mil famílias não se resume a um conflito de direito civil entre particulares, consistindo em questão que afeta diretamente todo o corpo social e também, em especial, o Poder Público, que ao fim e ao cabo será responsável pelo atendimento habitacional dos moradores expulsos de suas moradias.

O objetivo do princípio sob análise é, portanto, que o Poder Público, notadamente o municipal, em função da regra de competência explicitada no item seguinte, retome o protagonismo dos processos de regularização fundiária postos legalmente sob sua responsabilidade, procurando articular os interesses conflitantes numa solução de consenso.

⁴ Trata-se aqui, por exemplo, de ações possessórias e reivindicatórias, de ações civis públicas que determinam o desfazimento de parcelamentos e de ações de indenização por desapropriação indireta, que muitas vezes condicionam a atuação do Poder Público.

⁵ Funções sociais da cidade e da propriedade.

3 Regularização fundiária: competência para regradar e competência para promover

A clara distribuição de competências talvez tenha sido o aspecto mais importante da Lei nº 11.977/2009, tendo em vista a barafunda legislativa e institucional que se formou, no decorrer dos anos, ao redor dos processos de regularização fundiária, o que muitas vezes impediu o êxito dos programas públicos voltados para esse fim.

Assim, consolidando o princípio constitucional da autonomia dos municípios, outorgou-se a estes a competência para dispor (ou seja, legislar) sobre os procedimentos de regularização fundiária em seu território (art. 49), contanto que respeitadas as demais disposições da própria lei e do Estatuto da Cidade.

Dessa maneira, a Lei nº 11.977/2009, subsumindo-se em regra geral sobre o tema, deixou aos municípios, maiores conhecedores da realidade local, a competência para legislar de forma mais específica sobre regularização fundiária, podendo estabelecer princípios, diretrizes e regras próprias sobre o procedimento de aprovação do projeto de regularização de que trata o art. 51.

No que se refere à promoção (execução) das ações de regularização fundiária, dentro da esfera dos Poderes Públicos são competentes para tanto a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 50).

Podem ainda promover a regularização fundiária os seus beneficiários, individual ou coletivamente, e demais entidades ligadas à questão habitacional, tais como cooperativas, associações de moradores, fundações e organizações sociais.

Há, assim, uma multiplicidade de agentes promotores da regularização fundiária, mas apenas um ente responsável pelo regramento de seu procedimento: o município.

Importante ressaltar, contudo, que a regra de competência acima explicitada é constantemente tensionada pela existência de normas de outras esferas da Federação.

Assim porque à competência dos municípios para dispor sobre assuntos de interesse local contrapõem-se competências conferidas aos Estados-Membros ou até mesmo à União para, por exemplo, legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (CRFB, art. 24, VI).

Assim se dá, por exemplo, nas áreas de proteção e recuperação de mananciais da Região Metropolitana de São Paulo, tendo em vista a existência de leis estaduais específicas para proteção aos mananciais estipulando procedimentos próprios para re-

gularização fundiária perante o órgão ambiental desse Estado-Membro.

Cabe, portanto, na análise de cada caso, observar as regras que sobre ele incidem, para se definir a estratégia de regularização fundiária pertinente.

4 Regularização fundiária de interesse social e de interesse específico

A Lei nº 11.977/2009 criou dois tipos diferentes de regularização fundiária: a de interesse social e a de interesse específico, estipulando regimes jurídicos diversos para cada uma delas, sempre de acordo com suas características próprias.

Para distingui-las, utilizou-se dos critérios da renda da população beneficiada, do tempo de ocupação e do zoneamento da área. Analisemos cada uma delas.

4.1 A regularização fundiária de interesse social (RFIS)

É aquela que tem por objeto assentamentos precários localizados em área urbana pública ou privada ocupada por população de baixa renda e que atenda a um ou mais dos seguintes requisitos (art. 47, VII):

- estar a área ocupada, sem oposição, há pelo menos cinco anos;
- estar a área situada em ZEIS; e
- nos casos de áreas pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a declaração de que elas são de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Desde logo, cabe ressaltar que o elemento central da definição, a condição de baixa renda da população atendida, muito acertadamente não foi quantificado na Lei Federal, cabendo ao município estipular, pautado pela realidade local, o conceito de “baixa renda” em sua legislação.

A RFIS está condicionada à aprovação, pelo município, do Projeto de Regularização Fundiária, detalhado no art. 51 da lei, que deverá levar em conta, na definição de parâmetros urbanísticos e ambientais, as características próprias de cada assentamento.

Há, contudo, uma importante mudança em relação aos procedimentos anteriormente adotados.

É que, para os casos de regularização fundiária de interesse social, tornou-se possível a unificação dos licenciamentos urbanístico e ambiental no âmbito do município, desde que este possua

Conselho de Meio Ambiente e órgão ambiental capacitado, conforme explicitado no § 1º do art. 53 da Lei nº 11.977/2009.

A separação entre os licenciamentos urbanístico e ambiental refletia a antiga e superada rixa entre urbanistas e ambientalistas ou entre a “agenda verde” e a “agenda marrom”, que opunha aqueles que defendiam o direito ao meio ambiente àqueles que defendiam o direito à moradia.

Tal visão, contudo, vem sendo substituída por outra, que encara o território de forma mais holística. É patente que os projetos de intervenção pública em áreas degradadas devem ser multidisciplinares, sendo contemplados em sua concepção os aspectos urbanísticos e ambientais, indissociáveis dentro do conceito de regularização fundiária aqui adotado.

Sendo ambos os aspectos parte de uma mesma intervenção, não faria sentido separar o licenciamento ambiental do urbanístico, o que na maioria dos casos apenas multiplica o número de exigências a serem cumpridas pelos promotores da regularização fundiária, aumentando sobremaneira o tempo necessário para sua finalização.

Outra importante definição foi a imputação ao Poder Público da responsabilidade pela execução das obras de infraestrutura básica previstas no art. 2º, § 6º da Lei Federal nº 6.766/79⁶ e da implantação do sistema viário, mesmo que ainda não concluída a regularização dominial do imóvel, inclusive naqueles casos em que o município não é o promotor direto da regularização.

De acordo com a disposição inserida no art. 55 da Lei nº 11.977/2009, nos processos de regularização fundiária de interesse social, mesmo naqueles não promovidos diretamente pelo Poder Público e ainda que a intervenção urbanística tenha que se dar em áreas particulares porque não finalizada a regularização dominial, estaria o Poder Público obrigado⁷ a fazê-la.

⁶ “Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.
[...]

§ 6º. A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de: I - vias de circulação; II - escoamento das águas pluviais; III - rede para o abastecimento de água potável; e IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.”

⁷ Para não mencionar a obrigação imposta constitucionalmente às três esferas de governo de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico e de combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (CRFB, art. 23, IX e X), o legislador utilizou no art. 55 da Lei nº 11.977/09 o termo “cabará”, indicando a obrigatoriedade da conduta.

Do ponto de vista da qualidade urbanística da cidade e da salubridade e segurança dos moradores beneficiados pela intervenção, a forma como dispôs a lei é sem dúvida benéfica. Assim também nos casos em que a regularização fundiária esteja a cargo dos moradores ou de cooperativas habitacionais, situações em que a realização de obras, em grande parte dos casos, fica prejudicada pela falta de verbas.

Há algumas questões a serem consideradas, contudo.

Confrontando os requisitos que autorizam definirmos um processo de regularização fundiária como de interesse social⁸ com as situações fáticas que se apresentam cotidianamente nessa seara, verifica-se, por exemplo, a possibilidade de existência de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda localizados em ZEIS, mas em que haja oposição à posse dos moradores consubstanciada em ação judicial, hipótese na qual a entrada inopinada do Poder Público municipal poderia gerar direito à indenização em favor dos titulares do domínio da área.

Assim, importante a análise, por parte dos Poderes Públicos municipais, de cada caso específico, atentando para a existência de impedimentos legais à implantação de infraestrutura pública e identificando as alternativas legais e institucionais para a consecução de seus fins.

4.1.1 A regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente

Como já asseverado na introdução, o modelo de desenvolvimento das cidades brasileiras propiciou a segregação socioespacial das populações de baixa renda que, excluídas do mercado imobiliário formal e diante da premência de ter um teto sobre a cabeça, foram forçadas a se utilizar do mercado imobiliário informal para o atendimento de suas necessidades habitacionais.

Esse mercado imobiliário informal atuou e atua nas porções da cidade desprezadas pelo mercado imobiliário formal em função de suas características físicas (estarem sujeitas a alguma espécie de risco, por exemplo) ou da existência de restrições legais ao parcelamento (Áreas de Preservação Permanente, por exemplo), de forma que, ao longo dos anos e sob a omissão dos Poderes Públicos, tais áreas foram sendo tomadas por favelas e loteamentos clandestinos.

⁸ Art. 47, VII da Lei 11.977/2009 define RFIS: regularização de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda nos seguintes casos: i) ocupação mansa e pacífica da área por no mínimo 05 anos; ii) área definida como ZEIS.

A realidade decorrente disso é que grande parte dos assentamentos precários está localizada em beiras de córrego e topos de morro.

Até o ano de 2006, quando houve a edição da Resolução CONAMA 369/2006⁹, não havia previsão legal para regularização fundiária de assentamentos localizados em Áreas de Preservação Permanente. Contudo, apesar de a referida resolução ter consistido num avanço, não se mostrou suficiente para o enfrentamento do problema das ocupações em APP, tendo obtido resultados parcos nesse sentido.

Almejando a alteração dessa realidade, a Lei n° 11.977/2009 modificou inteiramente a abordagem sobre a regularização fundiária de interesse social de assentamentos localizados em áreas de preservação permanente.

Reforçando a autonomia municipal para regramento dos assuntos de interesse local (CFRB, art. 30), a lei facultou aos municípios regularizar, mediante decisão motivada, assentamentos consolidados em Áreas de Preservação Permanente ocupadas até dezembro de 2007, no âmbito dos processos de regularização fundiária de interesse social (art. 54, § 1º). Para tanto, estabeleceu como requisito básico a melhoria da condição ambiental da APP em relação ao que se verificava antes da intervenção pública.

Tal verificação se dará pela elaboração de estudo técnico feito por profissional legalmente habilitado e compatível com o Projeto de Regularização Fundiária, possuindo como conteúdo mínimo:

- caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- especificação dos sistemas de saneamento básico;
- intervenções propostas para controle de risco geotécnico e de inundações;
- proposta de recuperação ambiental das áreas degradadas e das que não puderem ser consolidadas;
- comprovação da melhoria das condições ambientais na ocupação em APP a ser regularizada.

Atente-se para o fato de que, na forma como estatuído na lei, os municípios ficam livres para estipular quando e de que forma se poderão consolidar ocupações em Áreas de Preservação Permanente, independentemente das disposições da Resolução CONAMA 369/2006, contanto que atendidos os requisitos acima citados.

⁹ A Resolução CONAMA 369/06 dispõe sobre os casos em que, excepcionalmente, poderão os Poderes Públicos promover a consolidação e a regularização fundiária de assentamentos de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, estipulando uma série de requisitos, entre eles as faixas não edificáveis em beiras de córregos e prazo-limite (10/07/2001) de consolidação da ocupação.

Assim pelas razões que seguem abaixo.

A Resolução CONAMA 369/2006 (como todas as demais desse Conselho) foi editada com fulcro na delegação contida no art. 8º, VII, da Lei Ordinária Federal 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), que atribui ao órgão a capacidade de “estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos”.

Em que pese a origem dessa competência encontrar-se em lei federal, ela manifesta-se juridicamente por meio de simples resolução de órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

A edição de lei ordinária federal posterior, dispondo de forma diversa sobre a mesma matéria, prepondera inquestionavelmente sobre quaisquer resoluções de quaisquer órgãos.

Não fosse o argumento acima suficiente, questiona-se, além disso, que a competência delegada por lei ao CONAMA¹⁰ encontra limites na autonomia municipal consagrada na Carta Constitucional vigente.

Dessa maneira, não caberia ao CONAMA, com base em delegação da competência genérica acima descrita, imiscuir-se em assuntos como uso, ocupação, parcelamento e regularização do solo, que integrariam o rol das matérias de interesse local a serem definidas pela legislação municipal.

Apesar do exposto, verifica-se uma enorme resistência à ideia de os municípios regerem tal matéria de forma independente, havendo inclusive manifestações (oficiosas, é bem verdade) de órgãos públicos ligados ao meio ambiente arguindo uma suposta inconstitucionalidade – nunca explicada ou demonstrada – do § 1º do art. 54 da Lei nº 11.977/2009.

4.1.2 Demarcação urbanística e legitimação da posse

A Lei nº 11.977/2009 trouxe duas novas ferramentas próprias para uso na regularização fundiária de interesse social, conforme definido anteriormente.

O conjunto formado pela demarcação urbanística e pela legitimação na posse procura oferecer novos caminhos para a constituição da propriedade imobiliária de assentamentos precários em nome de seus moradores, que se dará pela conversão da legitimação em propriedade nos termos do art. 60 da lei.

Esses instrumentos de regularização fundiária guardam similitudes com os processos de usucapião, sendo chamados com

¹⁰ Lembrando que tal competência foi conferida no ano de 1981, sete anos antes da promulgação da CRFB de 1988.

frequência de usucapião administrativa, já que têm por fim a formalização de um direito de propriedade de fato já exercido pelos moradores em relação aos seus lotes.

Destaca-se, contudo, que, ao contrário do que ocorre na usucapião, a responsabilidade pela comprovação do tempo de ocupação, pela elaboração do material técnico que instruirá o pedido, pela identificação dos proprietários e pela formalização do pedido perante o cartório de imóveis será sempre do Poder Público.

Superam-se assim algumas das grandes dificuldades da utilização da usucapião nos processos de regularização fundiária: a comprovação do tempo de posse, o alto custo do processo para os moradores (custas judiciais, perícias técnicas, honorários de advogado etc.) e a morosidade dos processos judiciais.

No mais, estando vinculados a um projeto de regularização fundiária promovido pelo Poder Público, se prestam à resolução do problema da propriedade de forma integral, para todos os lotes abrangidos por ele, e não apenas de forma pontual, como acontece frequentemente quando se utiliza a usucapião.

Analisemos cada um deles, deixando claro desde já que não se pretende esgotar todo o aspecto técnico jurídico contido na Lei nº 11.977/2009, mas apenas destacar suas principais características.

Demarcação urbanística é o

procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses (art. 47, III).

Destina-se à intervenção em áreas de ocupação já consolidada, não havendo oposição por parte do proprietário do imóvel. Apenas podendo ser aplicada nos casos de regularização fundiária de interesse social, a área a ser demarcada deverá ser ocupada predominantemente por população de baixa renda e atender ao menos a um dos requisitos exigidos para essa modalidade de regularização.

A demarcação urbanística somente poderá ser feita pelo Poder Público, ou seja, pela União, pelos Estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, incluindo seus órgãos delegados da administração indireta.

Nos casos de terras particulares, qualquer um desses entes pode fazer a demarcação urbanística. Nos casos de áreas públicas, qualquer ente pode fazer a demarcação de terras de seu próprio domínio. A demarcação em terras federais, em razão da Seção III-A do

Decreto-Lei nº 9.760/46, somente poderá ser feita pela própria União.

Já a demarcação em terras municipais e estaduais poderá ser feita por outro ente público, desde que não haja vedação na legislação patrimonial e se obtenha a anuência do município ou do estado titular da área.

Além disso, como os municípios são os responsáveis pela execução da política de desenvolvimento urbano e pela disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo em seus territórios, deve ser observada a legislação municipal referente à matéria, a fim de verificar se não há incompatibilidade entre a regularização proposta e as leis de uso e ocupação do solo.

O auto de demarcação urbanística poderá abranger parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações: i) domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; ii) domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; e iii) domínio público (art. 56, § 5º).

Instruído com a documentação especificada no art. 56 da lei e atendidas as demais exigências legais, o ato de demarcação urbanística deverá ser enviado ao cartório de registro de imóveis, para que sejam tomadas as providências estipuladas no art. 57 e, estando em ordem, averbe o auto na matrícula do imóvel.

A partir daí o Poder Público deverá elaborar e aprovar o Projeto de Regularização Fundiária previsto no art. 51 da Lei e, após o seu registro na matrícula do imóvel, conceder aos moradores cadastrados os títulos de Legitimação de Posse.

A legitimação de posse é um instrumento destinado ao reconhecimento da posse de moradores de áreas objeto de demarcação urbanística. Trata-se da identificação, pelo Poder Público, da situação fática da posse mansa e pacífica de uma área por pessoas que não sejam proprietárias de outro imóvel urbano ou rural, foreiras de outro imóvel urbano ou rural ou beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente.

Um dos objetivos da legitimação é dar publicidade às posses identificadas e qualificadas, por meio da confecção de um título pelo Poder Público, em nome do morador, e de seu registro no cartório de registro de imóveis.

Quando feita em áreas privadas, a legitimação de posse possibilita a aquisição de propriedade por meio da usucapião administrativa. Em relação a áreas públicas, pode facilitar a instrução de pedidos de concessão de uso para fins de moradia ou de outros instrumentos definidos pelo titular de domínio da área.

Como o título de legitimação de posse não reconhece um direito real, sua utilização em áreas públicas é interessante apenas nos casos em que o ente promotor da ação não é o proprietário do imóvel. Quando o procedimento é feito pelo próprio ente detentor do domínio, a legitimação é um passo desnecessário, já que é possível fazer de imediato a transferência de direito real em nome do possuidor por meio de instrumentos como a CUEM, a CDRU, a doação, entre outros.

A legitimação de posse, devidamente registrada, constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia.

O detentor do título de legitimação de posse, passados cinco anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião.

A aplicação desses instrumentos, contudo, ainda permanece um mistério, não sendo conhecidos ainda casos em que os dois procedimentos tenham chegado ao seu termo final.

Sabe-se, contudo, que têm surgido questionamentos sobre a constitucionalidade ou legalidade de algumas de suas disposições, como a possibilidade de demarcação urbanística e a legitimação na posse de áreas públicas, que, segundo alguns entendimentos, se consubstanciariam em usucapião de terras públicas, o que é vedado constitucionalmente.

Dessa maneira, é necessário ainda algum tempo antes que se possam tecer afirmações sobre o real alcance dos instrumentos.

4.2 A regularização fundiária de interesse específico (RFIE)

Essa modalidade de regularização foi definida legalmente por exclusão: toda regularização fundiária que não for de interesse social será de interesse específico (Lei nº 11.977/09, art. 61).

Refere-se, portanto, àqueles assentamentos que, apesar de irregulares, ou não são compostos por famílias de baixa renda, ou não estão localizados em ZEIS ou não estão implantados há mais de cinco anos sem oposição.

Em função disso, o regime jurídico reservado à RFIE difere muito daquele reservado à regularização fundiária de interesse social. Em comum possuem apenas o fato de ambas dependerem da análise e aprovação pela autoridade licenciadora (município) do Projeto de Regularização Fundiária detalhado no art. 51 da Lei. De resto, divergem em quase todos os aspectos, senão vejamos.

Primeiramente, ressalta-se que os licenciamentos urbanístico e ambiental deverão ser feitos independentemente um do outro, não tendo sido mantida a fusão de ambos, como na RFIS.

No que se refere à possibilidade de regularização de assentamentos localizados em Área de Preservação Permanente, a RFIE deverá observar as restrições impostas à sua ocupação e “demais disposições previstas na legislação ambiental” (art. 61, § 1º).

Assim, nesses casos, deverão ser atendidas, por exemplo, as regras da Resolução CONAMA 369/06, como a necessidade de guardar faixas não edificáveis de, no mínimo, 15 metros em beira de córregos e a impossibilidade de regularizar ocupações consolidadas após julho de 2001.

Ademais, na regularização fundiária de interesse específico, será possível ao órgão licenciador exigir contrapartidas e compensações urbanísticas e ambientais na forma da legislação vigente (art. 61, § 2º).

Quanto à realização de obras de infraestrutura básica, de abertura de sistema viário, de implantação de equipamentos públicos e demais intervenções previstas no projeto de regularização fundiária, caberá ao município, ao emitir as licenças urbanística e ambiental, definir a responsabilidade pela sua implantação, podendo ou não ser esta compartilhada com os beneficiários de acordo com o critério estabelecido no § 1º, I e II, do art. 62.

Por fim, vale ressaltar que as medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão fazer parte de termo de compromisso firmado entre os responsáveis e o órgão licenciador, tendo este termo força de título executivo extrajudicial (art. 62, § 2º).

5 O papel das Zonas Especiais de Interesse Social no processo de regularização fundiária

As ZEIS têm desempenhado historicamente papel fundamental nos processos de regularização fundiária.

Os adjetivos “irregular” ou “clandestino” aplicados a um dado parcelamento do solo se justificam pela inadequação deste aos parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo estabelecidos em lei.

Pressupondo, diante da grandeza dessa realidade, a impossibilidade de adequação física de todos os assentamentos precários existentes, é imprescindível uma fórmula de, sem revogar as leis de uso, ocupação e parcelamento do solo, suspender a sua aplicação nesses casos específicos, sob pena de se perpetuar a irregularidade fundiária. Nesse sentido, as ZEIS têm se mostrado fundamentais.

A edição da Lei nº 11.977/2009, contudo, trouxe alterações na relação entre as ZEIS e os processos de regularização fundiária, de

que trataremos neste item. Antes, porém, é importante resgatar um mínimo de informações sobre esse instrumento de política urbana.

5.1 Conceito e objetivos

As ZEIS são uma espécie de zoneamento dentro do qual se admite a flexibilização das normas de uso, ocupação e parcelamento do solo para áreas já ocupadas ou que venham a ser ocupadas por população de baixa renda, tendo em vista precipuamente a salvaguarda do direito social à moradia previsto no artigo 6º da Constituição Federal.

A Lei nº 11.977/2009 as definiu como “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (art. 47, V).

As ZEIS, sob um prisma mais genérico, se prestam ao cumprimento de dois objetivos.

O primeiro é concretizar as diretrizes da política urbana contidas no art. 2º, XIV e XV, do Estatuto da Cidade:

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda **mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação**, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (grifo nosso)

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

O segundo refere-se à ampliação da oferta de moradia para a população de baixa renda em regiões da cidade dotadas de infraestrutura e de equipamentos urbanos, ao destinar áreas urbanas não utilizadas, não edificadas ou subutilizadas à execução de projetos de habitação de interesse social.

De forma mais específica, ao estabelecerem Zonas Especiais de Interesse Social, os municípios podem objetivar (BRASIL, 2001, p. 156):

- o aumento da oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda;
- a regulação do mercado de terras urbanas, mediante a redução das diferenças de qualidade entre padrões de ocupação e a correspondente redução das diferenças de preços entre as terras;

- a introdução de mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para a consolidação dos assentamentos;
- a inclusão de parcelas da população marginalizadas por não terem tido a possibilidade de ocupação do solo urbano dentro das regras válidas para o restante da cidade.

Nelson Saule Júnior afirma:

Constituir nas Zeis – enquanto porção do território destinada à moradia da população de baixa renda – um regime urbanístico especial é reconhecer o direito à diferença. Aqui, esse direito à diferença se baseia no imperativo ético de que o Poder Público deve facilitar o exercício, em seu território, do direito social à moradia de modo que a função social da propriedade seja cumprida. [...]

A área gravada como Zeis se torna uma espécie de zona específica e especial, liberada de regras usuais de uso e ocupação do solo e detentora, portanto, de regras especiais (SAULE JÚNIOR, 2006, p. 3762-3773).

5.2 Espécies

As ZEIS podem ser genericamente agrupadas em duas tipologias básicas: ZEIS de áreas ocupadas e ZEIS de áreas vazias.

Na categoria ZEIS de áreas ocupadas estariam incluídos todos os assentamentos eivados de algum tipo de irregularidade, como as favelas, os conjuntos habitacionais irregulares e os loteamentos irregulares e clandestinos.

Na categoria ZEIS não ocupadas estariam incluídos os “vazios construídos” e os terrenos e glebas não utilizados ou subutilizados (SAULE JÚNIOR, 2006, p. 3762-3773).

Sobre esse assunto observou Saule Júnior (2006, p. 3762-3773):

A dinâmica de desenvolvimento urbano implica historicamente em [sic] processo concomitante de esvaziamento econômico, social e cultural de determinados espaços e no adensamento de outros que, por diversas razões, são mais demandados pelo capital. Alguns desses processos se dão pela obsolescência de alguns espaços quando não mais respondem ao uso original; outras vezes o próprio mercado imobiliário se encarrega de induzir processos de esvaziamento ou adensamento, e enunciar novas lógicas de uso e ocupação do solo a favor dos seus interesses. Nessa dinâmica, criam-se vazios construídos, de um modo geral em áreas consolidadas e providas da infraestrutura básica e de serviços urbanos. São galpões, antigas fábricas, edifícios comerciais e de escritórios, entre outros, que podem vir a cumprir a sua função social quando destinados a Habitação de Interesse Social.

Os terrenos vazios, embora produtos da mesma lógica de acumulação promovida por agentes que têm na cidade o seu campo direto de atuação (empreendedores e incorporadores imobiliários, construtoras, corretoras e outros), configuram situações, espacialidades e problemas urbanos próprios, a demandar orientações ou determinações específicas quanto ao uso e ocupação e, em particular, na política de produção de Habitação de Interesse Social.

5.3 Gênese, desenvolvimento e consolidação das Zonas Especiais de Interesse Social

A ideia das ZEIS antecipa-se tanto à nova ordem jurídica inaugurada com a CRFB de 1988 quanto ao Estatuto da Cidade, que prevê expressamente a instituição dessa espécie de zoneamento visando à regularização de assentamentos ocupados por população de baixa renda.

Assim porque no plano municipal, desde o início da década de 1980, algumas prefeituras já vinham instituindo legislação de interesse social com o objetivo de viabilizar a regularização de assentamentos erigidos em desacordo com as leis federais e municipais de uso, ocupação e parcelamento do solo.

Nesse contexto, as experiências de Belo Horizonte (MG), com o Projeto Profavela, e de Recife (PE), com a criação, em 1983, das ZEIS e do Plano de Regularização das Zonas de Especial Interesse Social (Prezeis), tornaram-se referência para as demais cidades brasileiras.

As ZEIS, como instituídas em Recife, constituíram importante instrumento de gestão participativa dos processos de urbanização e permitiram a adoção de padrões urbanísticos diferenciados, não admitidos pela legislação existente, para a chamada cidade formal.

Na região do ABC paulista, vários municípios criaram mecanismos semelhantes. Diadema instituiu as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) no âmbito do Plano Diretor (Lei nº 25/94). No município de Santo André, as AEIS foram introduzidas no ano de 1991 – por meio de legislação específica (Lei nº 6.864/91) –, inspiradas nas ZEIS implantadas em Recife.

A Constituição de 1988, por sua vez, ampliou o conceito de função social da propriedade, que havia sido trazido pela Carta constitucional anterior, delegando ao município a sua definição, de forma a fortalecer a autonomia municipal.

Nesse mesmo sentido, no ano de 1999, a Lei nº 6.766/79 sofreu alterações significativas, reforçando a autonomia dos municípios para a promoção de empreendimentos habitacionais de interesse social e para a regularização de assentamentos informais.

Por fim, o Estatuto da Cidade inseriu as ZEIS no rol dos instrumentos da política urbana.

As Zeis se consolidaram, então, como o instrumento por excelência dos processos de regularização fundiária, consistindo no modo pelo qual os municípios conseguem, através do seu zoneamento, excetuar a aplicação de suas leis de uso, ocupação e parcelamento do solo naquelas áreas próprias para a implantação ou consolidação de habitação de interesse social.

Dessa maneira, as políticas municipais de regularização fundiária têm se estruturado em torno desse instrumento, que consta, se não de todos, da grande maioria dos Planos Diretores municipais.

5.4 Lei nº 11.977/2009: há a possibilidade de regularização fundiária de interesse social desvinculada de ZEIS?

A fórmula utilizada pela Lei nº 11.977/2009 para definir regularização fundiária de interesse social, caracterizando-a como aquela feita em assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda nos casos (i) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há pelo menos cinco anos, (ii) de imóveis situados em ZEIS, ou (iii) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, deixou dúvidas quanto à possibilidade de se alcançar a regularização de assentamentos independentemente da demarcação de ZEIS.

Uma leitura superficial do dispositivo legal acima reproduzido pode dar a entender que a resposta à pergunta acima deve ser positiva, mas uma análise sistêmica do ordenamento jurídico leva a uma conclusão diferente.

Primeiramente, cabe lembrar que a regularização fundiária de interesse social “depende da análise e da aprovação pelo município” de um projeto de regularização fundiária cujo conteúdo mínimo está definido no art. 51 da Lei nº 11.977/2009.

Tal aprovação, obviamente, se pautará pela legislação municipal, que, por meio do zoneamento da cidade, estabelece regras de uso, ocupação e parcelamento do solo em seu território, cabendo lembrar que em função do princípio da legalidade a única possibilidade de não aplicação de tais regras é a previsão, também em lei, de exceções à sua aplicação.

Assim, em se tratando de assentamentos que são precários justamente por não se adequarem à legislação, é imprescindível a possibilidade de flexibilização de seus parâmetros, o que se dá ou pela demarcação de ZEIS, ou pela declaração (por meio de lei), por

parte da União, Estados ou Municípios, de que tais assentamentos são de interesse social para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social¹¹, ou, por fim, pela edição de lei específica estabelecendo parâmetros urbanísticos diferenciados para áreas individualizadas.

Concluindo, pode-se dizer que a aprovação do projeto de regularização fundiária depende da edição de lei municipal flexibilizadora de parâmetros urbanísticos, sendo a demarcação de ZEIS a forma consagrada para tanto.

Por outro lado, como se verá no item abaixo, o registro do parcelamento do solo oriundo do projeto de regularização fundiária também está vinculado à aprovação municipal do mesmo¹², que, como aduzido anteriormente, encontra-se fortemente vinculado à demarcação das ZEIS.

Temos então que, se considerada a regularização fundiária plena, a resposta à questão formulada deverá ser negativa.

É possível, contudo, dar passos no processo de regularização fundiária independentemente da demarcação de ZEIS. A implantação de infraestrutura urbana básica, a outorga de títulos de posse ou de uso aos moradores e a tomada de algumas providências de âmbito administrativo, como denominação e oficialização de vias, independem dessa providência.

6 O registro imobiliário da regularização fundiária

As modificações nos processos de regularização fundiária trazidas pela Lei nº 11.977/2009 abrangeram também as questões relativas ao seu registro imobiliário.

Referida lei trouxe disposições gerais acerca do tema e também disposições específicas para as regularizações de interesse social e de interesse específico.

De forma comum às duas espécies de regularização, a lei determina que o registro do parcelamento resultante da aprovação do projeto de regularização fundiária implicará (i) a abertura de matrícula para a totalidade da área objeto da regularização, caso não haja e (ii) a abertura de matrícula para cada uma das parcelas resultantes desse mesmo projeto (art. 66, I e II).

Define ainda que as matrículas das áreas de uso público deverão ser abertas de ofício, independente de requerimento, com averbação da destinação e eventuais restrições (art. 67).

Por fim, estabelece a gratuidade de custas e emolumentos para o registro do auto de demarcação urbanística, do título de

¹¹ O que, convenhamos, não difere muito da demarcação de uma ZEIS.

¹² Vide art. 65, II, da Lei nº 11.977/2009.

legitimação de posse e de sua conversão em título de propriedade e ainda dos parcelamentos decorrentes da regularização fundiária de interesse social.

6.1 O registro imobiliário da regularização fundiária de interesse social

O registro do parcelamento oriundo de projeto de regularização fundiária de interesse social deverá ser requerido, por qualquer dos legitimados no art. 50¹³ da lei, diretamente perante a serventia imobiliária, instruído com (i) certidão atualizada da matrícula do imóvel, se houver, (ii) projeto de regularização fundiária aprovado pelo município, (iii) instrumento de instituição e convenção de condomínio, quando for o caso e (iv) certidão atualizada dos atos constitutivos nos casos do Inciso II do art. 50 da lei.

Por fim, vale ressaltar que o registro da RFIS independe do atendimento às exigências constantes da Lei nº 6.766/79.

6.2 O registro imobiliário da regularização fundiária de interesse específico

Sobre a RFIE, a Lei nº 11.977/2009 dispôs de forma bastante sucinta, afirmando que o seu registro deverá ser requerido perante o registro de imóveis, observando as disposições a ela pertinentes nessa lei e na legislação em vigor sobre a matéria.

Intui-se, portanto, exigíveis as disposições da Lei 6.766/79.

Conclusão

A edição da Lei nº 11.977/2009 representou uma importante evolução do ponto de vista jurídico-institucional para os processos de regularização fundiária, cristalizando conceitos, estatuidos princípios e estabelecendo competências legislativas e executivas.

A atribuição de competência legislativa aos municípios para reger os procedimentos de regularização fundiária (inclusive em APP) e de competência executiva para a realização das obras de infraestrutura reforça o princípio da autonomia municipal e possi-

¹³ “Art. 50. A regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e também por: I – seus beneficiários, individual ou coletivamente; e II – cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.”

bilita a racionalização desses processos na medida em que podem ser mais bem adaptados à realidade local.

Também a integração dos licenciamentos ambiental e urbanístico em um só procedimento é de se destacar, bem como o regramento da demarcação urbanística e da legitimação de posse, que podem vir a ser instrumentos importantes para regularização dominial.

Por fim, o estabelecimento de regras específicas para o registro da regularização fundiária urbana atende a uma demanda antiga dos que lidam com o tema, anteriormente obrigados a batalhar com normas de registro produzidas para aprovação, e não para regularização de parcelamentos.

A aplicação dessa lei, porém, demanda o enfrentamento de alguns desafios.

O primeiro deles se refere à necessidade de se fazer os municípios incorporarem institucionalmente a autonomia adquirida constitucionalmente em 1988, com os bônus e ônus dela decorrentes.

No caso particular da regularização fundiária, a competência outorgada aos municípios implica a necessidade de levantamento e análise de dados habitacionais, de elaboração de diagnósticos, da estruturação de equipes, da elaboração e execução de planos, da necessária previsão orçamentária e de produção normativa.

Poucos municípios brasileiros dispõem de estrutura e pessoal suficientes para tanto. Dado ainda mais preocupante é que muitos daqueles com estrutura institucional mais robusta, que possuem arcabouço jurídico (Planos Diretores, Leis de ZEIS, Planos Municipais de Habitação etc.) e institucional (Secretarias Municipais de Habitação, Desenvolvimento Urbano ou Meio Ambiente, por exemplo), não logram executar suas políticas e seu planejamento, havendo verdadeiro abismo entre o legislado e planejado e a realidade objetiva das cidades.

É preciso, portanto, robustecer a estrutura institucional dos municípios para que estes possam exercer a contento a competência de estabelecer e executar sua política urbana.

Por outro lado, há aspectos da Lei nº 11.977/2009 que ainda demandarão um processo mais aprofundado de discussão em função da diversidade de interpretações acerca deles.

É, assim, por exemplo, no que se refere à possibilidade de os municípios regrarem a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente sem atendimento à Resolução CONAMA 369/2006, ou quanto à possibilidade de flexibilização de parâmetros urbanísticos fora de ZEIS.

No mais, é necessário por à prova a demarcação urbanística e a legitimação de posse, dois instrumentos que, do ponto de vista formal, encontram-se bem estruturados, mas que carecem de aplicação empírica para que possamos vislumbrar sua efetiva efetividade.

Referências

ALFONSIN, B. de M. Regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, E. (org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p.24.

BRASIL. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Caixa Econômica Federal e Instituto Polis. **Estaduto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e

cidadãos. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2001.

PINHO, E. B. Regularização fundiária em favelas. In: FERNANDES, E. (org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 67-101.

SAULE JÚNIOR. N. et al. As Zonas Especiais de Interesse Social como instrumento da política de regularização fundiária. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, nº 30, p. 3762-3773, novembro de 2006.