

## **AVANÇOS RECENTES NO QUADRO NORMATIVO FEDERAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA\***

Renato Balbim\*\*

Este ensaio faz um relato circunstanciado das alterações e inovações recentes no quadro normativo federal acerca da regularização fundiária urbana no Brasil. Para tanto é feito um esforço de recuperação e discussão de todo o quadro normativo federal acerca do tema ainda em vigor, apontando os principais instrumentos previstos em cada lei, as alterações instituídas, as possibilidades advindas, vinculando-os de maneira expedida às transformações sociais em cada período. Ao final é apresentado um quadro-síntese de todos os textos legais federais que dialogam com o tema e é proposta como conclusão do texto a criação de um estatuto da regularização fundiária urbana.

Palavras-chave: Regularização Fundiária; Quadro Normativo; Função Social da Propriedade; Imóveis da União; Habitação de Interesse Social.

## **RECENT DEVELOPMENTS IN THE FEDERAL LEGAL FRAMEWORK OF URBAN LAND REGULARIZATION**

This essay deals with the recent changes and innovations on the federal legal framework of Brazilian urban land regularization policies. In order to do so we review and comment the current legal framework about this topic. We proceed by pointing out the main instruments recognized by each law, the modifications implemented and the possibilities opened. In a straightforward way, we connect these with the social transformations of each period. At the end we present a synthesizing table with all the federal laws that are involved with the topic. As a conclusion we suggest the establishment of an "Urban Land Regularization Statute".

Key words: Land Regularization; Legal Framework; Social Function of Property; Federal Real Estate Properties; Social Housing.

## **DESARROLLO RECIENTE EN EL MARCO NORMATIVO FEDERAL DE REGULARIZACIÓN DEL SUELO**

Ese artículo es la cuenta detallada de los cambios y las innovaciones recientes en el marco legislativo federal para la regularización del suelo urbano en Brasil. Se hace un esfuerzo para recuperar y debatir todo el entramado federal de reglamentación sobre el tema que sigue en vigor, señalando las principales herramientas de que dispone la legislación, los cambios introducidos, las posibilidades resultantes, vinculándolos de manera consignada al cambio social en cada período. Al final se presenta una tabla

---

\* As informações contidas neste texto são decorrentes de análises do corpo legal vigente e do conhecimento prático. O texto não pretende ser uma revisão do tema, mas, ao contrário, objetiva jogar luz em inovações recentes e em curso, buscando contribuir para a formulação de políticas públicas. Agradeço a preciosa ajuda e fundamentais críticas de colegas e amigos, entre eles: Marta Abramo, Cleandro Krause, Vanessa Nadalin, e dos pareceristas que colaboraram com o enriquecimento do texto.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais – Dirur/Ipea.

resumen de todos los textos legales que se ocupan de la cuestión y se propone como conclusión del texto la creación de un estatuto de la regularización de tierras urbanas.

Palabras-claves: Regularización; Marco Regulatorio; Función Social de la Propiedad; Propiedad Pública de la Unión; Vivienda social.

## EVOLUTIONS RECENTES DANS L'AJUSTEMENT DU CADRE NORMATIF DE LA REGULARISATION FONCIERE

Cet article propose un compte rendu détaillé des changements et des innovations récentes dans le cadre législatif fédéral de la régularisation foncière urbaine au Brésil. D'abord il est récupéré l'ensemble du cadre réglementaire fédéral sur la question toujours en vigueur, en soulignant les principaux outils prévus par chaque loi, les modifications introduites, les possibilités qui en résultent, en les reliant de manière simple aux changements sociaux dans chaque période. A la fin, nous présentons un tableau récapitulatif de tous les textes juridiques qui traitent de question fédérale. Il est proposé en conclusion du texte d'établir le Statut de la Régularisation Foncière Urbaine.

Mots-clés: Régularisation; Cadre Réglementaire; Fonction Sociale de la Propriété; Immeuble Publique Fédérale; Logement Social.

### 1 O QUADRO DA IRREGULARIDADE: UM BORRÃO!

Análises indicam números impressionantes sobre o quadro fundiário urbano no país. Alguns chegam a afirmar que mais de 50% de todos os domicílios urbanos são irregulares (MARTINS, 2003). Especialistas na questão parecem concordar<sup>1</sup> que governos, em todas as esferas, e a população brasileira, de maneira geral, devem “acordar” para a realidade e reconhecer que a informalidade não é mais a exceção, é a regra!

Além de impressionar por sua dimensão, a questão da irregularidade fundiária em meio urbano impressiona também, e sobretudo, pela enorme disparidade e inconsistência entre os dados existentes no país, evidenciando uma lógica histórica e perversa de não conhecer para não haver a necessidade de reconhecer.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008), das cidades brasileiras, 33% afirmam possuir favelas e 53% alegam ter loteamentos irregulares ou clandestinos. Nos maiores municípios, acima de 100 mil habitantes, aqueles que concentram a maior parcela da população urbana do país, esses valores passam para 87% e 92,5%, respectivamente. Segundo o mesmo IBGE (Censo de 2000), cerca de 2,6 milhões de domicílios em áreas urbanas têm condição de ocupação incerta, ou seja, a questão dominial encontra algum tipo de irregularidade.<sup>2</sup>

1. Ver, entre outros, Fernandes (2006a), Maricato (2001), Rolnik (2006), Bassul (2002) e Alfonsin (2006).

2. Deve-se ressaltar que o IBGE apenas questiona se a moradia e o terreno são próprios ou não, não tendo como aferir a informação prestada pelo morador.

O IBGE define ainda, entre os setores censitários, os aglomerados subnormais, que englobam áreas de urbanização precária nas cidades,<sup>3</sup> nos quais a irregularidade do domínio fundiário é predominante. Com base nessas informações, ao longo dos anos 2000 foram realizados estudos de caráter nacional com o objetivo de dimensionar a irregularidade urbana.

De acordo com o Centro de Estudos da Metrópole (CEM),<sup>4</sup> existiriam no Brasil 3,27 milhões de domicílios localizados em assentamentos precários, com irregularidade fundiária e insuficiência urbanística (sem acesso a infraestrutura e a serviços urbanos), além de questões ligadas à escolaridade e à demografia, que também são consideradas na metodologia.

Em 2009, com base em dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007, a Fundação João Pinheiro estimou que 10,5 milhões de domicílios urbanos tinham algum tipo de irregularidade ou precariedade urbanística, sendo que 1,88 milhão teriam algum tipo de inadequação fundiária (BRASIL, 2009).

Resultados ainda preliminares obtidos por instituições estaduais e municipais de pesquisa, participantes do projeto Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários Brasileiros, coordenado pelo Ipea e pela rede Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes), apontam situações divergentes entre assentamentos subnormais definidos pelo IBGE, assentamentos precários definidos no estudo do CEM, e os registros locais desses assentamentos. Análises como essa, necessárias e fundamentais, devem motivar a realização de levantamentos de campo e aprofundamento da questão, aprimorando metodologias na busca da maior aproximação à realidade.

Verifica-se, primeiramente, a inexistência de levantamentos censitários específicos sobre as irregularidades urbanísticas. Essa importante lacuna pode estar relacionada com a imprecisão de entendimento acerca da abrangência do termo irregular. Pode estar relacionada também ao fato de ainda ser recente a discussão institucional do tema, que apenas nas últimas décadas passa a ter efetiva ressonância nas políticas públicas. Pode-se especular também acerca da utilidade do desconhecimento; afinal, reconhecer a questão acarretaria a necessidade de efetivamente enfrentá-la.

Diversos autores já destacaram os mecanismos de exclusão socioespacial promovidos pelo Estado, associado ou não a interesses corporativos privados, e

---

3. De acordo com o IBGE, aglomerado subnormal é um conjunto de unidades habitacionais (barracos, casas), ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terrenos de propriedade alheia, dispostas de forma desordenada e densa e carente de serviços públicos essenciais.

4. Ver pesquisa do CEM de 2007 e definições metodológicas em Ferreira *et al.* (2007).

pela sociedade no Brasil. Entre eles podem ser mencionados: Milton Santos (1987, 1990, 1993), em inúmeros estudos e pesquisas; Odete Seabra (1987), ao analisar a urbanização das margens dos rios em São Paulo; Maria Adélia de Souza (1998), ao relatar o processo de urbanização de São Paulo; Ermínia Maricato (2001); Edésio Fernandes (2006b); e Betânia Alfonsin (2006).

Tanto a formulação quanto a aplicação do aparato normativo no Brasil tiveram como mote histórico a manutenção e a concentração de poder e privilégios na mão de poucos. A “cidade corporativa e fragmentada” (SANTOS, 1990) reflete e promove as desigualdades e injustiças; a exclusão socioespacial das favelas, loteamentos irregulares e de seus moradores é a expressão máxima dessa lógica de urbanização à brasileira.

A presença desse vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso aos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem. Além disso, alimenta de forma permanente relações políticas marcadas pela troca de favores e manutenção de clientelas, limitando o pleno desenvolvimento de uma democracia incluyente. Finalmente, o modelo condena a cidade, como um todo, a um padrão insustentável, do ponto de vista ambiental e econômico, já que impõe perdas ambientais e externalidades para o conjunto da cidade muito difíceis de recuperar (ROLNIK, 2006, p. 9).

## 2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: APRESENTAÇÃO

Não se pretende aqui aprofundar ou debater o entendimento e a definição, tanto na política quanto na produção do conhecimento e das técnicas, do que vem a ser regularização fundiária. Vários autores já o fizeram com concepções abrangentes sobre o termo, sendo que seu emprego, como afirma Fernandes (2006a, p. 19), se dá com diferentes sentidos, por diversas vezes restringindo-se a ações de urbanização ou de legalização fundiária e, apenas em alguns casos, de maneira mais compreensiva, envolvendo essas duas dimensões fundamentais. Segundo o autor, “são ainda mais raros os programas que têm se proposto a promover a regularização das construções informais”.

Essa visão é corroborada por Alfonsin (2006, p. 57), que entende que a concepção de regularização fundiária “tem sido objeto de muitos debates e o termo tem sido utilizado para designar as mais variadas intervenções públicas”. A autora entende que a regularização fundiária se efetiva conjugando quatro dimensões: a jurídica (titulação e registro); a urbanização (do assentamento); a urbanística (regime urbanístico da área); e a social (auto-organização, associativismo e cooperação pela busca da melhoria da qualidade de vida) (ALFONSIN, 2006, p. 60).

Negligenciar qualquer dessas esferas significaria não atingir plenamente os objetivos do processo de regularização fundiária.

Dados esses fundamentos e a necessidade de simplificação imposta pelo objetivo proposto neste trabalho, relatar e analisar os avanços no quadro jurídico<sup>5</sup> federal da regularização fundiária, toma-se partido claro de um entendimento simples e ao mesmo tempo amplo de regularização fundiária, a saber: é o processo que visa garantir a segurança jurídica do uso do solo a quem de fato o ocupa, adequando-o urbanisticamente. O reconhecimento do uso como princípio gerador do processo de regularização em meio urbano está, na maior parte dos casos, associado à moradia.

Atualmente, esse uso pode ser reconhecido, assegurado e aceito, inclusive como garantia, de formas diversas. Mas, até bem pouco tempo, isso apenas acontecia com a transferência da propriedade plena. Destaque-se aqui que o reconhecimento da moradia como direito social constitucional é extremamente recente, data da Emenda Constitucional (EC) n° 26, de 14 de fevereiro de 2000.<sup>6</sup>

Ainda que a regularização tenha diversas dimensões, como apontado anteriormente, há certo consenso, também já apontado, acerca da grande relevância da dimensão jurídica para o tema, particularmente dos instrumentos ligados à defesa de direitos. Direitos esses de caráter subjetivo, necessitando, portanto, de reconhecimento, comprovação. Esse é o caso, por exemplo, do instrumento da usucapião, que conforme definido no Código Civil Brasileiro, capítulo II, seção I, deve ser comprovada a ocupação de maneira mansa e pacífica; ininterrupta; sem oposição do proprietário; e por prazo igual ou superior a dez anos.<sup>7</sup>

A regularização fundiária constitui-se, portanto, em uma ação primeira de reconhecimento de direitos. Entretanto, ela não se encerra na complexa questão jurídica da terra, pois os direitos estão associados a usos, no caso o da moradia, que dependem de regularizar os aspectos urbanísticos, econômicos e sociais do assentamento, a ponto de efetivar-se plenamente o direito constitucional.

Sobretudo num contexto de segregação socioespacial, desigualdades profundas, fragmentação urbana e exclusão, como é o contexto das cidades brasileiras, já resumidamente relatado na seção anterior, entende-se que o reconhecimento de direitos passa fundamentalmente, sem no entanto se esgotar, por suas definições e

---

5. A importância da intervenção jurídica é reconhecida, sendo a insegurança no exercício do direito de morar, segundo Alfonsin (2006, p. 57), um forte reforço no "déficit de habitabilidade brasileiro", uma vez que o morador não investiria em melhorias por medo de perder sua morada.

6. Acerca do reconhecimento do direito à moradia e sua positivação, bem como sua inserção no plano internacional e o papel das relações diplomáticas para a segurança e efetivação do direito, ver Saule Jr. (1997).

7. Caso o possuidor comprove ter adquirido o imóvel onerosamente, com registro posteriormente cancelado, e que tenha realizado investimentos de interesse econômico e social, ou ter estabelecido, no imóvel, a sua moradia habitual, o prazo pode ser reduzido para cinco anos.

previsões legais, além, é claro, da necessária criação de instrumentos e mecanismos jurídicos para que se efetive esse reconhecimento. Da mesma forma acontece com os aspectos urbanísticos da regularização, cuja efetivação exige edificar juridicamente um arcabouço de mecanismos e instrumentos que permitam e assegurem a ação do Estado, de maneira adequada e adaptada, em áreas precárias e irregulares. Assegurar transformações sociais, sobretudo a participação ativa das comunidades nos processos de regularização e urbanização, também necessita de aparatos previstos e reconhecidos juridicamente.

É justamente por meio desse imprescindível reconhecimento legal e da previsão em lei de instrumentos e mecanismos tanto jurídicos quanto urbanísticos, instituídos no país, em nível federal, que se pretende aqui abordar a discussão da regularização fundiária.

O simplificado dimensionamento e o esboço da questão feitos acima parecem já evidenciar que se está diante de um problema que resulta de longo processo histórico de formação das cidades brasileiras.

Este breve relato tem o objetivo de apontar os avanços recentes nas normas federais que incidem sobre os urgentes processos de regularização fundiária que devem ser levados a cabo pelos municípios, estados e particulares interessados, todos esses os passíveis executores das ações de regularização.

A União, a princípio, entraria nesse processo de maneira auxiliar, visto não ser seu papel a execução direta da regularização fundiária, salvo em seus imóveis. Ademais, o Estatuto da Cidade “não só consolidou o espaço da competência jurídica e da ação política municipal, aberto pela Constituição de 1988, como também o ampliou sobremaneira, sobretudo no que toca à questão da regularização fundiária” (FERNANDES, 2006a, p. 24).

No entanto, o volume de imóveis de propriedade da União, as condições históricas do processo de urbanização, o papel principal que exerce a União na definição de normas, princípios e diretrizes na federação brasileira, em especial quando se trata da questão da terra no Brasil, além do seu papel fundamental no financiamento da política urbana, deixam claro que essa posição, em tese auxiliar, passa a ser exercida muitas vezes como de forte liderança, induzindo, viabilizando e até definindo e executando grandes projetos de regularização, inclusive de regularização fundiária em seus aspectos urbanísticos e sociais, para além dos jurídicos, como foi pretendido pelo Programa Habitar Brasil – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) –, a partir de 1999, e atualmente o é pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na urbanização de assentamentos precários.

Por todos esses motivos será feita uma retomada dos principais instrumentos normativos da regularização fundiária no plano federal, com destaque para aqueles que tratam das especificidades da regularização de imóveis públicos da União.

Deve-se alertar que, ainda que se trate de matéria de natureza jurídica, essa não é a principal linha de análise. Tentar-se-á simplesmente evidenciar as transformações, destacar o que se entende por principais avanços e, ao fim, levantar contribuições para a formulação de políticas públicas na área.

### 3 O APARATO NORMATIVO

A dimensão atual das questões fundiárias urbanas no Brasil resulta de um passivo construído ao longo de séculos de uma visão patrimonialista ligada à terra, visão essa edificada pelas elites dominantes do país por meio, entre outros, do poder do Estado na definição de normas.

Essa dimensão também chega a causar espanto na atualidade, pois somente nas últimas décadas iniciou-se um processo lento de compreensão de que a irregularidade fundiária em meio urbano, e o modelo de produção de cidades correspondente, é prejudicial a todos, gerando deseconomias em escala. Essa ainda não é uma visão pacificada, mas na atualidade verifica-se que, além da União, todos os estados e pelo menos as principais cidades do país têm programas e políticas de regularização fundiária implantados, resultado, na maior parte das vezes, de inúmeras disputas locais.

Analisado exclusivamente o quadro normativo federal, poder-se-ia apontar a Lei de Terras de 1850 como um primeiro grande marco na configuração do arcabouço jurídico moderno da terra no Brasil. A Lei de Terras encerra a fase do Brasil colonial, na qual a distribuição de terras públicas era feita pelo instrumento das sesmarias e os posseiros tinham o direito de ocupar para produção as terras devolutas. A Lei nº 601/1850 define a compra como a única forma de aceder à terra, sendo que esta deveria passar a ter identificação e registro nos termos da regulamentação da lei que ocorre em 1854.

Essa lei, cujo objetivo era a correção de complicadas situações do passado (garantiram-se a validação de sesmarias e a legitimação de posses e concessões), também foi a responsável por dificultar o acesso dos trabalhadores, migrantes e escravos libertos à terra por meio da posse. Deve-se recordar que o movimento abolicionista ganha força no período em todo o mundo, apontando para a possibilidade de libertação de um sem-número de escravos, podendo estes, pelas normas vigentes antes da Lei nº 601/1850, acederem à terra por meio do trabalho, do uso e da posse. Da mesma maneira deve-se considerar a questão dos migrantes. Parece, pois, haver uma orquestração de interesses que impede o acesso direto do “trabalhador” à terra por meio de sua força de trabalho, que deverá ser intermediada pelo capital.

Há, desde então, um reforço da visão patrimonialista da terra, sendo a forma exclusiva de acesso à aquisição da propriedade: excluem-se os desprovidos

de recursos, limita-se ou mesmo extingue-se por completo a ideia de que a terra deva cumprir uma função.

Essa situação perdurou por diversos anos, não sem transformações, evidentemente. Afinal, foram sendo criados, por exemplo, os mecanismos subsidiários à comercialização de imóveis, como a instituição, por meio do Código Civil Brasileiro, Lei nº 3.017/1916, dos Cartórios de Registro de Imóveis.

A intensa urbanização brasileira na segunda metade do século XX resultou em uma pressão maior por terras, especialmente rurais, para a expansão periférica das cidades, impondo ao poder público a edição de normas específicas acerca do parcelamento do solo, seu registro e formas de negociação e, em consequência, por vezes, de sua regularização.

Primeiramente com o Decreto-Lei nº 58/1937, que tratava do solo rural e urbano, e considerava, antes mesmo de seu primeiro artigo, “o crescente desenvolvimento da loteação de terrenos para venda mediante o pagamento do preço em prestações” como justificativa para sua edição, ou seja, considerava o fato de estar em franca formação um efetivo mercado de terras no país e definiu uma série de regulamentos para o registro e matrícula de imóveis que viriam a ser comercializados.

Entende-se que com o Decreto-Lei nº 9.760/1946, em vigor, há um novo marco no aparato normativo federal da destinação de imóveis públicos e, por conseguinte, na questão da regularização fundiária, em particular dos imóveis da União. Esse decreto-lei garantiu a transferência de terras públicas para as Unidades da Federação (UFs) e as formas para sua identificação, demarcação e uso, além dos usos pela própria administração. São definidos o aforamento, a locação, o arrendamento e a cessão como instrumentos de alienação. O decreto-lei define ainda procedimentos administrativos e judiciais, cria o Conselho de Terras, em âmbito nacional, e legitima a posse da terra.

Em seguida, veio o Decreto-Lei nº 271, de 1967, que reconhece a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), em imóveis públicos ou privados, para “fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse (sic) social”. No entanto, a inclusão da finalidade específica de uso da CDRU para regularização fundiária de interesse social e habitação de interesse social teve que esperar 40 anos e aconteceu apenas com as modificações trazidas pela Lei nº 11.481/2007.

A expansão urbana, o crescente negócio de terras no país e as profundas disparidades entre as cidades, em especial suas capacidades institucionais, impuseram a edição de lei específica no plano federal acerca do parcelamento do solo, ainda que a matéria fosse de responsabilidade dos municípios, a Lei nº 6.766/1979.



Essa lei definiu padrões mínimos para o parcelamento do solo urbano utilizáveis em todo território nacional, sendo considerada por isso, além de outros fatores, responsável por um sem-número de ocupações irregulares. Mas, ao mesmo passo, a Lei nº 6.766 também contribuiu com a regularização fundiária ao abrir uma brecha para que os estados e municípios pudessem prever padrões e índices urbanísticos diferenciados para os parcelamentos considerados de interesse social. Essa simples brecha na legislação federal permitiu, após diversos anos e muita pressão social, alguns consubstanciados na Lei nº 9.785, de 1999, fortes avanços nos processos de regularização, especialmente após as iniciativas inovadoras da Prefeitura Municipal de Recife,<sup>8</sup> que criou o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) e as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis).<sup>9</sup> A questão do parcelamento e da regularização de maneira geral só reaparece no âmbito da legislação federal com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo dedicado à política urbana, além de estabelecer o princípio da função social da propriedade, institui em seu Artigo 183 o instrumento de usucapião especial urbana, que define:

aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Também no cenário específico dos imóveis públicos a regularização da ocupação de imóveis, rurais e urbanos, tornou-se necessária e instrumentos e diretrizes foram instituídos, conformando o seguinte quadro legal: Decretos-Lei nº 271/1967, nº 1.561/1977, nº 1.876/1981 e nº 2.398/1987; Leis nº 8.666/1993 e nº 9.636/1998; e Decreto nº 3.725/2001. Até o início dos anos 2000 o quadro normativo da regularização fundiária em âmbito federal é de certa forma sucinto e autorizativo, relevando a estados e municípios brechas, como a presente na Lei nº 6.766, e alguns poucos instrumentos, como a usucapião e a CDRU, entretanto não há vinculação expressa com o interesse social que essas terras cumprem, com a função que exercem e com a possibilidade de assegurar direitos adquiridos. No caso específico dos imóveis públicos da União a regularização desses imóveis tem caráter exclusivamente arrecadatório até este momento.

8. Ver, entre outros, Moraes, D. [s.d.].

9. Grosso modo, entende-se por Zeis áreas definidas no zoneamento da cidade, inscritas no Plano Diretor, que, mediante um plano específico de urbanização, possibilitem o estabelecimento de padrões urbanísticos próprios e diferenciados, possibilitando a regularização fundiária de determinados assentamentos, o que não seria possível caso os mesmos devessem seguir o código urbanístico padrão. As Zeis podem também ser instituídas em áreas vazias, e a flexibilização dos padrões urbanísticos, neste caso, tem por objetivo viabilizar e assegurar o interesse social na ocupação da área. A Lei nº 11.977/2009 define Zeis no Artigo 47, Inciso V, 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".

#### 4 O RECENTE APARATO NORMATIVO

O início dos anos 2000 revela o processo de constituição de um novo marco para a regularização fundiária no Brasil que tem o interesse social, a gestão compartilhada e o apoio ao desenvolvimento local e aos programas e políticas públicas como princípios da ação do governo federal.

Essa transformação é marcada pela EC nº 26, de 2000, que institui a moradia como direito constitucional, a sanção do Estatuto da Cidade em 2001 e da Medida Provisória (MP) nº 2.220 e, em 2003, a entrada de um novo governo no plano federal, governo que ao menos em sua eleição e constituição contou com o apoio expresso de forças políticas que historicamente defendiam os princípios, definições, diretrizes e instrumentos consolidados no Estatuto da Cidade. Entre essas forças destaca-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), organização não governamental (ONG) que reúne movimentos populares, associações de classe, demais ONGs e instituições de pesquisa que discutem e promovem a reforma urbana no Brasil.

Essas transformações são reconhecidas por diversos autores<sup>10</sup> e sintetizadas por Fernandes (2006b, p. 24) ao afirmar que: “a ordem jurídica aplicável à questão dos assentamentos informais foi bastante aprimorada”, em referência ao Estatuto da Cidade, à MP nº 2.220/2001 e à EC nº 26. Segundo o autor, muitos dos principais obstáculos à regularização foram removidos e um número cada vez maior de municípios tem formulado políticas e implantado programas de regularização fundiária.

A nova lei federal tem quatro dimensões fundamentais, quais sejam: consolida a noção da função social e ambiental da propriedade e da cidade como o marco conceitual jurídico-político para o Direito Urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e incluyente pelos municípios; aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades; e, de forma a materializar o direito social de moradia, propõe diversos instrumentos jurídicos – notadamente a usucapião especial urbana, a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia –, para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais (FERNANDES, 2006b, p. 24).

Em 2003 é criado o Ministério das Cidades (MTCidades), e neste um programa específico de regularização fundiária – Papel Passado – que define claramente o papel do patrimônio da União, vinculado ao Ministério do Planejamento, como parceiro de primeira ordem da execução das políticas urbanas no governo federal, o que significa trabalhar pela regularização fundiária em assentamentos precários e pela urbanização de interesse social, sobretudo em terras públicas da União.

10. Essa afirmação pretende fazer coro com o entendimento de diversos autores, entre eles: Bassul (2002), Rolnik (1997), Maricato (1997) e De Grazia (2002).

No caso dos imóveis públicos tenta-se superar a visão histórica de que “terra pública é terra de ninguém”, fundando a ideia de que “terras da União pertencem ao povo brasileiro”. No seio dessa transformação está a função social<sup>11</sup> que deve exercer a propriedade, conforme definido na Constituição de 1988 como cláusula pétrea e como princípio da atividade econômica.

No caso dos imóveis da União essa previsão constitucional só será reconhecida nos institutos legais a partir de 2007, quando da sanção da Lei nº 11.481. Entretanto, quer por meio de acordos e convênios, quer por meio de normas administrativas e MPs, a administração pública federal vem desde 2003 reforçando o entendimento e a prática de destinação dos imóveis públicos, em especial para a regularização fundiária, em função do interesse social vinculado ao uso da terra.

Essa prerrogativa estava presente no Artigo 83, Parágrafo 1º, da Constituição Federal, regulamentado pela MP nº 2.220/2001, que faz eco ao Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que ao seu turno trata da CDRU.

A MP nº 2.220/2001 ainda institui a Concessão de Uso Especial para Moradia (Cuem) para os imóveis públicos, de forma gratuita, facultando ao legitimado a possibilidade de impor ao ente estatal o dever de regularizar administrativamente e até de urbanizar a área onde mora há mais de cinco anos.<sup>12</sup>

A Cuem, aplicada exclusivamente aos imóveis públicos, é um instrumento similar à usucapião especial urbana. A Cuem também guarda similaridades com a CDRU, constituindo ambas direito real de transferência do uso de bem público, sendo que a CDRU é uma faculdade do poder público, enquanto a Cuem é uma obrigação. A CDRU não tem limitação no tempo, como a Cuem, que tem um limitador para sua utilização (30 de junho de 1996; ou cinco anos de posse ininterrupta e sem oposição anterior a 30 de junho de 2001, conforme previsto no Artigo 1º da MP nº 2.220/2001). A CDRU pode ser constituída também

11. O jurista Edésio Fernandes (1998), assim como Bassul (2002), lembra que o princípio da função social da propriedade está presente em todas as constituições brasileiras desde 1934. Entretanto, a partir da Constituição de 1988, o que se pode verificar é a positivação de instrumentos para que o princípio se efetive e o empoderamento do ente municipal que passou a ter competência expressa para promover o ordenamento de seus territórios mediante o planejamento e o controle do uso e da ocupação do solo, além do seu parcelamento (ver Constituição Federal de 1988, Artigo 30, Inciso VII). Por função social entende-se o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano, ou seja, tendo o interesse coletivo prevalência sobre interesses particulares, sobretudo em relação à propriedade da terra.

12. “A CUEM tem como parâmetro básico de incidência a posse de Terrenos Públicos. Objeto de inúmeras controvérsias jurídicas é a Posse, a realidade fática e fundamental para a presença legal do indivíduo na terra, requisito indispensável para compreensão do processo de reprodução de nossas cidades(...)” (AGUIAR e BORBA, 2006, p. 144). Além disso, a CUEM, ainda que definida por força de lei, é em si um instrumento administrativo de legalização possessória, impondo e definindo ações ao poder público executivo: a regularização administrativa, a remoção caso necessária com assegurado acesso à habitação e à urbanização, todos às custas do estado. Segundo os autores, as discussões em relação à CUEM se acirram em sua associação ao direito de moradia, “(...) em que pese a mesma gozar da condição de Direito Social, por força da Emenda Constitucional, reina ainda grande controvérsia acerca da efetividade dessa previsão. Muitos tratam, ainda, o Direito à Moradia como Norma Programática, destituída de Ação, como uma expectativa de Direito, ou como uma carta de intenção do Poder Público” (Idem, 2006, p. 150).

como ato administrativo, remunerada ou gratuita, enquanto a Cuem é sempre gratuita. Todas as duas podem ser transmitidas e negociadas, sendo que a CDRU está primeiramente vinculada a uma forma de concorrência pública. A CDRU pode comportar prazo determinado ou não, enquanto na Cuem o prazo é sempre indeterminado (AGUIAR e BORBA, 2006).

No caso dos imóveis da União o reconhecimento de um novo arcabouço normativo federal para a regularização fundiária, em especial que incida sobre seus bens próprios, só acontecerá com a edição do seguinte quadro legal: Lei nº 11.481/2007 trata das terras da União, da adequação da legislação patrimonial ao Estatuto da Cidade e à MP nº 2.220/2001 (Cuem); Lei nº 11.952/2009, que trata de glebas na Amazônia que, previstas para assentamentos rurais, foram urbanizadas; e a Lei nº 11.977/2009, que cria o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e, no intuito de garantir sua eficiência, traz um capítulo específico sobre regularização fundiária.<sup>13</sup>

## 5 AVANÇOS RECENTES NA COMPREENSÃO POLÍTICA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Antes de adentrar a discussão dos avanços no quadro normativo federal da regularização fundiária, é necessário, ou ao menos ilustrativo, apontar alguns entendimentos políticos atuais acerca dos processos de regularização.

Novamente entende-se que o exemplo dos imóveis públicos da União é o mais adaptado para esse apontamento, visto ser a visão do Executivo que está propondo leis, programas e ações de regularização fundiária sobre seus próprios imóveis, ou melhor, imóveis de todos os brasileiros, geridos pela União.

Segundo análises da Secretaria do Patrimônio da União (SPU),<sup>14</sup> os tipos mais comuns de ocupações nas terras públicas da União formam três grupos. Um primeiro grupo de assentamentos urbanos, de baixa renda, com alto grau de informalidade tanto fundiária, quanto urbanística; trata-se das favelas, loteamentos clandestinos e das palafitas. Um segundo grupo é formado pelas comunidades de populações tradicionais, localizadas em bens da União; são os quilombolas, as populações indígenas e os ribeirinhos/vazanteiros. Um terceiro grupo, bem distinto, é o dos empreendimentos e das ocupações de alta e média rendas.

13. Ao final desse período têm-se hoje os seguintes instrumentos de regularização fundiária previstos em lei: CDRU, Cuem, direito de superfície, doação, dação em pagamento, aforamento, alienação, todos esses aplicáveis a imóveis públicos, além da usucapião especial urbana, da usucapião extraordinária e da adjudicação compulsória.

14. As posições e definições da SPU mostradas, a seguir podem ser encontradas em apresentação realizada pela secretária nacional da SPU Alexandra Reschke na 4ª Conferência Estadual das Cidades do Paraná, que ocorreu nos dias 07 a 09 de abril de 2010. Disponível em: <[www.4conferenciadascidades.pr.gov.br/.../4\\_confest\\_alexandrarechke.pdf](http://www.4conferenciadascidades.pr.gov.br/.../4_confest_alexandrarechke.pdf)>

Visando fazer valer a função social dos bens da União e considerando as especificidades de cada um desses três grupos, o governo federal vem propondo que os imóveis da União sejam utilizados no apoio à reforma agrária; nas políticas sociais; no desenvolvimento local e regional; na preservação do meio ambiente; e no reconhecimento e promoção do direito à moradia.

Ao longo dos últimos anos, para que essa pauta fosse colocada em exercício, uma série de articulações institucionais foi necessária. Frisa-se aqui que até o momento anterior, quando a função definida pela União para a gestão dos seus imóveis era exclusivamente arrecadatória, essa agenda institucional era bem diminuta. Das parcerias instituídas, algumas serão tratadas mais adiante quando da análise do marco normativo ou, especificamente, na seção acerca dos novos modelos institucionais.

Fato é que a SPU, em particular, e o governo federal, como um todo, revelam esforços no sentido de institucionalizar práticas e ações que vinculem os principais atores públicos da regularização fundiária, que no plano federal são hoje: a SPU, na qualidade de gestor dos próprios; o MCidades, como gestor da política urbana; a Caixa Econômica Federal (Caixa), enquanto executora dos programas que envolvem financiamento da União, em especial na área urbana; o Ministério do Meio Ambiente (MMA); o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); o Ministério da Previdência Social e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), como gestores de imóveis do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (RGPS); o Ministério da Fazenda (MF); a Advocacia Geral da União (AGU), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Fundação Nacional do Índio (Funai); o Poder Judiciário; e o Ministério Público. Já no plano estadual, citam-se: os estados; os institutos de terras e previdenciários, os cartórios de notas e registro de imóveis; as defensorias públicas; o Poder Judiciário; e os ministérios públicos. No plano local citam-se: os municípios e as câmaras municipais.

Além dessas parcerias institucionais estratégicas, é fundamental para a compreensão da transformação vivida nos últimos anos a análise do lugar que ocupa a participação social nos processos recentes, tema esse que será tratado com detalhes mais adiante, mas que está ligado em grande medida à instituição, em 2003, do processo das Conferências das Cidades em todo país e do Conselho Nacional das Cidades, em 2004, seguido de conselhos estaduais e municipais que tratam de temas correlatos, incluindo com grande força o tema da regularização fundiária, em imóveis públicos ou não.

Vale aqui ressaltar que todas as leis que se seguem nesta análise foram amplamente discutidas no Conselho Nacional das Cidades e o encaminhamento de cada qual no Legislativo e sua aprovação tem o mérito da representação dos conselheiros como força política atuante na sociedade.

Entretanto, no tema da participação social muito ainda está por ser construído, consolidado; considere-se, por exemplo, a disputa, desde 2003, pela definição do caráter deliberativo do Conselho Nacional das Cidades. Considere-se também que ainda que o caráter deliberativo ou consultivo dessa esfera de participação social esteja em discussão, não se tem notícia de questionamento da representatividade de seus conselheiros nos definidos segmentos.

Logo, entende-se, o Conselho Nacional das Cidades, formado por representantes da sociedade, é por si uma força política que, nos últimos anos, prestou serviços ao Estado como o aprimoramento político dos instrumentos normativos transformados em leis pelo Congresso Nacional. Em 21 reuniões realizadas pelo Conselho das Cidades de 2004 a 2009, foram aprovadas 93 resoluções, sendo 16 administrativas, 9 normativas e 68 recomendadas. Algumas dessas resoluções, embora não deliberativas, são tomadas como referências em municípios, em relação a programas e projetos, no encaminhamento de questões internas do ministério e, sobretudo, no debate legislativo, conforme relato apresentado por conselheiros da Cidade no balanço dos trabalhos da 1ª Gestão da Coordenação Executiva do Conselho das Cidades, ocorrida na 21ª reunião do conselho em outubro de 2009. Vale ressaltar também a utilização das resoluções do conselho pelos ministérios públicos, conforme se verificou com a resolução que ficou conhecida como a do Conteúdo Mínimo dos planos diretores.

## 6 OS PRINCIPAIS AVANÇOS DA LEI Nº 11.481/2007

Em linhas gerais, a Lei nº 11.481/2007 trata das terras públicas da União, adequando a legislação patrimonial ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a MP nº 2.220/2001 (Cuem). Entretanto, mais que adequar o aparato normativo que define e regula a ação da SPU aos preceitos e transformações recentes da legislação brasileira, essa lei traz uma série de medidas inovadoras e uma série de simplificações nos processos de cadastramento, demarcação, registro e fiscalização dos imóveis da União, autorizando expressamente a SPU a proceder com processos de regularização fundiária de interesse social.

São medidas motivadas pelos inúmeros bloqueios encontrados no aparato legal brasileiro e que impediam ou dificultavam em muito a efetiva implementação das transformações trazidas pela EC nº 26, pelo Estatuto da Cidade e pela MP nº 2.220, buscando a regularização e a destinação de terras públicas para seus legítimos ocupantes e para a viabilização das políticas de urbanização de assentos precários e produção de habitação de interesse social.

Questões de ordem administrativa, como dificuldades na identificação, demarcação e registro de imóveis, que deveriam percorrer roteiros definidos sobretudo na Lei nº 9.636/1998, foram simplificadas e adaptadas às particularidades impostas

por um processo que, nesse momento, passa a visar a regularização fundiária e a provisão habitacional de interesse social. Ou seja, até este momento, como o objetivo não era regularizar, tornava-se extremamente difícil fazê-lo, pois os imóveis e os ocupantes não preenchiam vários requisitos das diversas etapas previstas para o registro e posterior regularização.

Houve, por exemplo, a dispensa de licitação para a regularização de imóveis e para a habitação de interesse social, autorização de que se procedesse com a regularização para baixa renda, definição da inscrição de um imóvel como ato administrativo precário e resolúvel que, entretanto, confere obrigações ao ocupante. Essas obrigações, por sua vez, passam a estar associadas ao ocupante, e não ao imóvel, retirando enormes impedimentos nas cadeias sucessórias. Além disso, a demarcação de um imóvel passa a ser anterior ao cadastramento das ocupações, ou seja, não há a princípio a necessidade de se individualizar as posses para que haja o início do processo de reconhecimento dos direitos.

Vale aqui lembrar que a Lei nº 11.481/2007 é resultado de duas MPs, a MP nº 292 e a MP nº 335, ambas de 2006, elaboradas e de interesse primeiro do Executivo federal. O maior mérito dessas MPs foi levar à discussão política e legislativa entraves básicos para a destinação de imóveis públicos, e também privados, que deveriam passar por processos de regularização fundiária. As MPs tiveram o mérito de congregar interesses de diversos setores da sociedade, daqueles interessados no reconhecimento de direitos, até aqueles interessados na efetivação e segurança de investimentos e transações comerciais, por exemplo.

A dimensão e a importância desta lei podem ser verificadas também a partir das inúmeras alterações que ela impõe ao Decreto-Lei nº 9.760/1946, a legislação básica do patrimônio da União. É com a Lei nº 11.481/2007 que se passa a poder destinar no Brasil, com todo o respaldo legal, o domínio de imóveis públicos para fins de regularização fundiária e habitação de interesse social. Inclusive, é apenas com as alterações definidas por essa lei que o termo “interesse social” passa a fazer parte do arcabouço da regularização e destinação de imóveis públicos da União. A lei também avança ao criar um capítulo exclusivo no Decreto-Lei nº 9.760/1946 sobre a demarcação e destinação de terras para fins de regularização fundiária de interesse social.

Reforçando a dimensão e importância da Lei nº 11.481/2007, deve-se citar que ela altera ainda a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que trata do SNHIS; a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, o Código Civil; e a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei de Licitações.

De maneira geral essa lei beneficia todas as famílias, residentes em áreas públicas ou não, com renda mensal de até cinco salários mínimos (SMs), atendidas

por programas de interesse social sob gestão de órgãos ou entidades da administração pública, em área urbana ou rural. Além disso, ao sistematizar e simplificar procedimentos de demarcação e registro de imóveis seu espectro de beneficiários se alarga, abrangendo todas as classes de renda e demais usos.

Os principais avanços da Lei nº 11.481/2007 estão listados a seguir:

- autoriza a SPU a proceder com a regularização fundiária de interesse social;
- possibilita o uso de instrumentos de regularização fundados no reconhecimento da posse – aplicação da Cuem e da CDRU em áreas da União, inclusive em terrenos de marinha e acrescidos;
- permite diversas modalidades de doação de imóveis;
- define a gratuidade do primeiro registro de direito real e primeira averbação de construção (até 70m<sup>2</sup>) para regularização fundiária social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar;
- assegura que os instrumentos que garantem a posse sejam aceitos como garantia de financiamentos. A Cuem, a CDRU e o direito de superfície passam a ser objeto de garantia real, assegurada sua aceitação pelos agentes financeiros no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH);
- permite a alienação fiduciária de direitos reais e domínio útil;
- institui o auto de demarcação administrativa com o fim de regularização fundiária de interesse social;
- define novas formas de extinção de títulos existentes e acrescenta o abandono e o interesse público como hipóteses para o cancelamento de aforamento;
- dispensa de licitação para alienação de imóveis públicos nos casos de interesse social, regularização e provisão habitacional. Estão incluídos os imóveis comerciais inseridos em programas de regularização fundiária de interesse social;
- isenta de pagamento das receitas patrimoniais as famílias de baixa renda;
- vincula os débitos às pessoas e não aos imóveis;
- possibilita a reversão, à União, de imóveis entregues a órgãos da administração pública direta;
- determina ao Poder Executivo a realização de levantamento dos imóveis da União que possam ser destinados a implementar políticas habitacionais no âmbito do SNHIS; e



- define mecanismo para a alienação de bens imóveis do Fundo do RGPS desnecessários ou não vinculados às suas atividades operacionais.

Como se pode verificar pela abrangência das mudanças no marco normativo do patrimônio da União, e pela importância dos instrumentos que tiveram seu uso autorizado e/ou regulamentado, além da previsão de medidas como o reconhecimento dos direitos de posse como garantias para o SFH, a Lei nº 11.481/2007 instituiu-se como novo marco normativo dos imóveis públicos da União, estabelecendo claramente a regularização fundiária de interesse social e os instrumentos que asseguram a posse e permitem o acesso de famílias de baixa renda à terra urbana para fins de moradia, conformando com o Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, e demais leis em vigor, o atual quadro normativo federal da regularização fundiária e destinação de imóveis públicos.

## 7 NOVOS PRINCÍPIOS E MÉTODOS DE TRABALHO NO GOVERNO FEDERAL

Além dos avanços e transformações de âmbito normativo até o momento citados, torna-se necessário, neste momento que antecede a análise das Leis nº 11.952/2009 e nº 11.977/2009, apontar algumas transformações vinculadas à gestão e à execução das políticas habitacionais e de regularização fundiária nos últimos anos.

Muitas dessas transformações foram consolidadas na Lei nº 11.481/2007, que em seu Artigo 23 determina que o Executivo Nacional faça o levantamento de seus imóveis que possam colaborar com a implementação da política nacional de habitação de interesse social.

Essa previsão legal foi inserida no corpo da lei por meio de uma emenda parlamentar ao texto da MP nº 335/2006, que por sua vez sucedeu a MP nº 292/2006. Essas duas MPs propostas pelo Executivo Nacional, em particular pelo MCidades e pela SPU, formam a base da Lei nº 11.481/2007, e os elementos e transformações aí constantes foram elaborados e motivados pelas intensas discussões com os movimentos sociais e representantes de setores da sociedade civil organizados no Conselho Nacional das Cidades. Também foram balizadoras e motivadoras as discussões que vinham acontecendo neste mesmo momento em torno da constituição do SNHIS.

Ou seja, mais que avançar em instrumentos normativos, a participação social deste momento, conhecedora dos entraves e dificuldades de se levar a cabo processos de regularização e destinação de imóveis para fins de interesse social, previu e requisitou formalmente a inclusão de mecanismos que pudessem minimamente assegurar a gestão pública dos processos.

O Artigo 23 da Lei nº 11.481/2007 ensejou a criação pela SPU, por meio da Portaria nº 80, de 26 de março de 2008, de Grupo de Trabalho (GT) para definir

critérios para destinação de imóveis da União para programas de provisão habitacional de interesse social e para a definição de ações de regularização fundiária e fortalecimento da gestão democrática do patrimônio da União. O GT ainda foi formado por representantes da SPU, do MCidades e do Conselho Nacional das Cidades (segmentos: poder público estadual; poder público municipal; movimentos populares; entidades de pesquisa, profissionais e acadêmicas; ONGs; trabalhadores; e empresários). O prazo de constituição do GT foi prorrogado por duas vezes, pela Portaria nº 368, de 25 de setembro de 2008, e pela Portaria nº 199, de 8 de outubro de 2009, que alterou seus objetivos, vinculando este GT ao apoio à constituição e aos trabalhos dos seus correlatos no âmbito de cada um dos estados onde foram autorizados a ser criados, nos mesmos moldes do GT nacional, por meio da Portaria nº 436, de 28 de novembro de 2008.

Ainda que tais grupos participativos de trabalhos não tenham como objetivo central a regularização fundiária, e sim a definição e destinação de imóveis para fins de provisão habitacional, colaborando com o Estado para fazer valer a função social da propriedade urbana em seus próprios, eles são de suma importância para a efetivação das ações de regularização fundiária de interesse social não apenas nos imóveis públicos, mas também no conjunto de toda a cidade. Isso resulta de estar-se levando a cabo o objetivo maior desses grupos, que é fortalecer a gestão democrática do patrimônio público, reforçando o grau de informação da sociedade sobre seus direitos e criando canais para que esses direitos possam ser cobrados e fiscalizados.

A instituição dessa forma de fazer a política de gestão fundiária no país, bem como sua disseminação e/ou radicalização, ainda está por acontecer. Entende-se que isso apenas possa ocorrer no âmbito das discussões do Conselho Nacional das Cidades que, tendo sua representatividade assegurada e reforçada por meio legal, terá maiores chances de se instituir como uma política de estado e não de um governo. A força dos GTs do patrimônio da União está diretamente associada à participação dos representantes do Conselho Nacional das Cidades. Sua fragilidade está no fato de ser instituído apenas como portarias de gestores de políticas públicas, secretário nacional e superintendentes regionais, não sendo nem mesmo reconhecidos pelo Conselho Nacional das Cidades.

## 8 OS PRINCIPAIS AVANÇOS DA LEI Nº 11.952/2009

Conhecida como a Lei de Regularização Fundiária de Áreas da União na Amazônia, a Lei nº 11.952/2009 altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a de nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

O objetivo da lei, como explicitado em seu nome, é ser o instrumento necessário para que seja feita a regularização fundiária dos imóveis públicos na Amazônia Legal.

A princípio inúmeros imóveis públicos da União foram repassados ao Incra para realizar assentamentos rurais na Amazônia. Entretanto, ao longo dos anos e por inúmeros razões que não serão aqui tratadas, diversos desses imóveis tiveram seus usos convertidos em imóveis urbanos. Ou seja, em muitos deles não houve apenas o loteamento irregular de uma área, mas chegou-se a situações de se produzir vilas e cidades, áreas efetivamente urbanas, sobre terras públicas de uso exclusivamente rural.

Consolidou-se então um efetivo impasse, visto o Incra, possuidor dos direitos plenos sobre as terras da União, não ter o poder de regularizá-las para o uso urbano, incorrendo, caso o fizesse, num desvio das funções para as quais o órgão foi criado.

Os casos deveriam então ser analisados individualmente, e apenas por meio de autorização legislativa, retornariam os imóveis à SPU,<sup>15</sup> que em seguida deveria proceder com a regularização fundiária. Claro que o complexo mecanismo não funcionava, e ainda trazia embutido a possibilidade de questionamento de favorecimentos, visto não haver critérios objetivos e universais, sendo os casos tratados de maneira individual.

Além disso, é notório que um dos fatores mais importantes para a geração de conflitos fundiários, e na Amazônia essa é uma realidade de grandes dimensões, é a imprecisão sobre a posse da terra, gerando o conflito de interesses. Esse fato, que abre a exposição de motivos da MP nº 458/2009, encaminhada pelo executivo para que o Legislativo apreciasse e votasse como a lei ora analisada, ainda foi corroborado pela informação, também trazida na exposição de motivos, que desde os anos 1980 as ações de destinação de terras pelo governo federal na Amazônia Legal foram interrompidas, agravando ainda mais a situação, dada a pressão pela terra e a imprecisão de sua posse devido à falta de políticas públicas, gerando conflitos fundiários, além do desmatamento que em diversas situações está ligado à tomada de poder sobre determinada terra.

O item terceiro desta exposição de motivos impressiona ao reconhecer que:

(...) nos últimos cinco anos, foram destinados 81 milhões de hectares de terras federais na Amazônia Legal, constituindo projetos de assentamentos da reforma agrária, unidades de conservação ambiental e terras indígenas. Entretanto a União detém 67 milhões de hectares não destinados, ou seja, 13,42% da área total da região. Nestas áreas é possível implantar uma política de regularização fundiária, reduzindo os conflitos e permitindo segurança jurídica, inserção produtiva e acesso às políticas públicas para aqueles que hoje a ocupam.

15. Deve-se deixar claro que a Lei nº 11.481/2007, anterior à Lei nº 11.952/2009, havia previsto o retorno de imóveis à SPU, mas somente daqueles entregues a órgãos da administração direta.

Verifica-se, pois, que a destinação e a regularização de terras na Amazônia voltaram a acontecer em anos recentes. A lei, conforme se verifica no seu conteúdo, quis avançar, sobretudo, na adequação de dispositivos, acelerando os processos, contemplando e autorizando legislativamente que o MDA e o Incra façam, junto à SPU e ao Midades, a doação para os municípios de terras públicas federais localizadas em áreas urbanas consolidadas ou em áreas de expansão urbana. Segundo a exposição de motivos da MP nº 458/2009 “há 436 municípios na Amazônia Legal nos quais há glebas públicas federais devidamente arrecadadas e registradas em nome da União ou do Incra e, dentre estes 172 municípios tem a totalidade de seu perímetro urbano sobre tais áreas que carecem de regularização fundiária”.

Num estado como o do Pará, que somou uma terça parte dos 2.931 conflitos de terra existentes nos anos 2000 na Amazônia, 36% de seu território não possuem definição sobre direitos de propriedade, sendo que 21% destas áreas são supostamente públicas com ocupação incerta e 15% podem ser propriedades privadas sem confirmação do Incra.<sup>16</sup>

A lei autoriza o uso da CDRU e define a doação em prol dos municípios para fins de regularização de áreas remanescentes de assentamento do Incra tornadas urbanas. A lei, em seu capítulo terceiro, dedicado a regularização fundiária das terras urbanas, define procedimentos e instrumentos para regularização de áreas ocupadas e para a expansão urbana, havendo a necessidade de planejamento específico, vinculado ao Plano Diretor Municipal e ao Estatuto da Cidade, conforme parecer do Midades. Ou seja, a lei define uma parceria entre MDA/Midades/SPU e os estados e municípios, assegurando a posse dos ocupantes e o desenvolvimento dos municípios por meio do planejamento urbano.

Segundo dados da SPU divulgados na Conferência das Cidades do Estado do Paraná, em abril de 2010,<sup>17</sup> a regularização fundiária na Amazônia urbana, que atinge sedes, bairros e imóveis urbanos em áreas da União, está presente em 61 municípios, atingindo cerca de 30.800 famílias que já foram cadastradas, sendo que 6 mil famílias já têm suas terras tituladas. Soma-se ainda a regularização dos ribeirinhos, que também atinge sedes, bairros e vilas ribeirinhas em áreas da União. Nestes casos estão envolvidos 46 municípios, cerca de 47.600 famílias cadastradas, e por meio de Termo de Autorização de Uso de Várzeas Federais há o reconhecimento de posse em prol de 20.813 famílias (230 mil hectares).

Em consonância com os princípios da gestão pública presentes no período recente, em especial os relacionados à participação e ao controle social, como já previsto na Lei nº 11.481/2007, a Lei nº 11.952/2009 traz em seu Artigo 35

16. Ver *O Estado da Amazônia*, n. 15, março de 2010. Disponível em: <[www.imazon.org.br](http://www.imazon.org.br)>.

17. Ver em: <[www.4conferenciadascidades.pr.gov.br/.../4\\_confest\\_alexandrarechke.pdf](http://www.4conferenciadascidades.pr.gov.br/.../4_confest_alexandrarechke.pdf)>.

a necessidade de que sua implementação seja avaliada de forma sistemática por comitê instituído especificamente para esse fim, assegurada a participação de representantes da sociedade civil organizada que atuem na região amazônica.

Entretanto, o decreto presidencial, de 27 de abril de 2009, que prevê a formação, na Presidência da República, de um Grupo Executivo Intergovernamental para a Regularização Fundiária da Amazônia Legal, tendo como finalidade definir diretrizes e monitorar as ações, não prevê a participação social, formando um grupo de monitoramento interno ao governo.

Aguarda-se agora a regulamentação da lei no que tange os imóveis urbanos, visto o Decreto nº 6.829, de 27 de abril de 2009, que trata desta matéria, estar relacionado à MP nº 458, de 10 de fevereiro de 2009, da qual a lei deriva e que a lei extingue. Ou seja, enquanto MP havia um decreto para a regulamentação das ações de regularização em áreas urbanas. Agora, como lei, há a necessidade de edição de novo decreto, uma oportunidade para reafirmar os princípios de participação e controle social.

## 9 OS PRINCIPAIS AVANÇOS DA LEI Nº 11.977 DE 2009

A Lei nº 11.977/2009 cria o programa MCMV, de produção de unidades habitacionais e traz no seu bojo uma série de alterações legais e normatizações visando dar efetividade à implementação do programa. Entre as principais leis alteradas estão a de criação do SFH, a de Registros Públicos, a do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Estatuto da Cidade.

A lei está dividida em quatro capítulos, sendo o primeiro dedicado ao programa MCMV, seus mecanismos para a produção, aquisição e requalificação de unidades habitacionais. O segundo capítulo está dedicado ao registro eletrônico de imóveis, que altera substancialmente o ato de registo previsto na Lei de Registros Públicos nº 6.015/1973, e define a formação de um banco de dados nacional com os atos de registo praticados mesmo anteriores a 1973. O terceiro capítulo define os conceitos, regras e diretrizes para a promoção da regularização fundiária. E o último capítulo trata das disposições finais.

O Artigo 46 da Lei nº 11.977/2009 define que

(...) regularização fundiária consiste no 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.

Verifica-se que o governo teve algumas preocupações também inovadoras se comparadas às práticas anteriores de gestão pública. Primeiro, a criação de um

programa de governo para contribuir com o fim do déficit habitacional como uma ação do Estado brasileiro por meio de lei, em seguida, e aproveitando-se do aparato legal, abarcando a revisão dos principais entraves identificáveis para a execução da ação pretendida, no caso as questões de registro e de regularização fundiária.

No caso específico da questão da regularização fundiária, muito se tem dito que esta lei é em si o novo marco normativo da regularização fundiária no país. Entende-se que esta afirmação, que tem evidente conotação política, deva ser relativizada, ou ao menos complementada e, justamente, esse é um dos objetivos deste trabalho.

O fato é que a lei traz para seu bojo uma parte importante da revisão e reformulação da Lei nº 6.766, de 1979, lei de parcelamento e uso do solo, em discussão há diversos anos, e com especial atenção do Executivo Nacional desde a criação do MCidades e do Conselho Nacional das Cidades.

As discussões da Lei nº 6.766/1979 ao longo dos últimos anos avançaram em diversas direções e por certas vezes parece ter havido um consenso provisório quanto à oportunidade de sua votação, fato esse que ainda não veio a ocorrer.

Todavia, diversos pontos da revisão da Lei nº 6.766 continuam a ser extremamente polêmicos, pois contrapõem fortes interesses a princípio divergentes, como de ambientalistas, dos movimentos sociais, dos loteadores, da construção civil e dos registradores. A questão dos condomínios urbanísticos é uma delas. Entretanto, ao longo dos anos de discussão foi-se verificando que as principais divergências que não permitiam a entrada em votação dos instrumentos de revisão da Lei nº 6.766 estavam ligados mais à definição de regras para os novos parcelamentos do que com os temas que tocavam a normatização necessária para levar a cabo a regularização fundiária dos assentamentos precários consolidados.

Ao longo desses anos parece ter se tornado cada vez mais clara para diversos setores da sociedade a necessidade da regularização fundiária de assentamentos consolidados, entretanto as formas de consolidação desse processo de regularização e a amplitude que o mesmo pode chegar a obter parecem ser ainda objeto de muitas disputas, sobretudo em relação às questões ambientais e sociais.

Por diversas vezes, no Conselho Nacional das Cidades e no MCidades, chegou-se a avaliar a oportunidade de separar da discussão da revisão da Lei nº 6.766 o capítulo referente à regularização fundiária, enviando o mesmo como projeto de lei ou outro instrumento normativo autônomo.

Quando das discussões da criação do Programa MCMV verificou-se a oportunidade para realização deste desmembramento de temas, deixando o parcelamento e seus demais aspectos no âmbito do Projeto de Lei nº 3.057, de 2000, de revisão da Lei nº 6.766, em trâmite, e trazendo para dentro da lei de

criação de um programa habitacional os elementos necessários para a efetivação da regularização fundiária urbana, como forma e estratégia de se dar maior acesso à terra e, conseqüentemente, maior efetividade ao programa.

O capítulo da lei se inicia definindo a regularização fundiária como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à efetiva integração dos assentamentos informais à cidade.

A lei estabelece a necessidade do projeto de regularização fundiária, definindo seus principais aspectos: urbanísticos, ambientais, de controle de riscos e dominiais. E, reconhece o município como titular da regularização, que deve por seu turno disciplinar por lei os procedimentos necessários para sua efetividade.

Ainda que não exista até aqui nenhuma efetiva inovação, há sim uma definição clara do papel dos atores e a vinculação resultante da regularização às demais leis urbanísticas municipais e ao planejamento urbano. Nesse sentido questiona-se se seria o caso de imaginar um novo *status* para regularização fundiária no planejamento urbano, com valores mais preventivos, ou seja, associando a regularização às políticas de produção de novas unidades, sem a perda das ações e medidas de caráter paliativo e corretivo.

A definição clara do papel principal que ocupa o município nos processos de regularização fundiária visa também simplificar a aprovação do projeto de regularização, que conforme definido a partir desta lei pode ser totalmente realizada no plano administrativo municipal. Além disso, a lei avança ao prever que nos casos de regularização fundiária de interesse social a aprovação do projeto pelas prefeituras serve, ao mesmo tempo, como licenciamento urbanístico e como licenciamento ambiental. Essa hipótese é válida no caso dos municípios com órgãos ambientais estruturados.

Do ponto de vista da execução do programa habitacional no qual o capítulo de regularização fundiária “pegou carona”, essa medida mostra todo o seu significado, uma vez que é nos maiores municípios que o déficit habitacional se concentra e para onde o programa estava voltado, sendo também esses municípios aqueles com maior capacidade de gestão, logo de efetivação dessa prerrogativa que segue o modelo dos chamados “guichês únicos” para aprovação de projetos, utilizados nas maiores cidades quando da priorização de determinada política. Neste caso há, sobretudo, a clara definição dos papéis entre os entes federados, visto que a questão ambiental é, a princípio, de competência dos estados e do governo federal, podendo ser repassada por convênio aos municípios, cabendo a urbanística exclusivamente a estes.

No contexto ambiental a lei dá um grande passo para os processos de regularização, e nesse sentido viabilizando em muito a urbanização de assentamentos

precários, ao admitir a regularização em Áreas de Preservação Permanente (APPs) urbanas consolidadas, desde que estudo técnico comprove as melhorias das condições ambientais e de habitabilidade. Essa previsão, que já fazia parte da Resolução nº 369/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) passa agora a ter força de lei.

A lei permite também que obras de infraestrutura sejam feitas antes que a situação dominial esteja completamente resolvida, um avanço significativo na face urbanística da regularização fundiária e que pode transformar em muito os processos de regularização e, conseqüentemente, a realidade de precariedade vivida pela população, haja vista a lentidão dos processos judiciais e cartoriais em nosso país. Além disso, a lei simplifica procedimentos para regularização dominial de parcelamentos anteriores a 1979.

Seguindo os moldes e inovações da Lei nº 11.481/2007, a Lei nº 11.977 estabelece a “demarcação urbanística” para todos os processos de regularização fundiária, seja em imóveis públicos e/ou privados. Significa dizer que uma área com diversas famílias ocupantes pode ser regularizada sem que haja a prévia individualização de cada um dos lotes, utiliza-se a fração ideal para tanto. Como a regularização também é urbanística, havia até então uma questão estabelecida de anterioridade. Para dar início ao processo de regularização era preciso individualizar lotes que efetivamente eram inviáveis na forma de sua implantação e, para regularizá-los urbanisticamente, havia a necessidade da regularização dominial, travando todo o processo.

E, novamente relacionada ao processo de aprimoramento da legislação de regularização fundiária do patrimônio da União, a lei reforça a legitimação da posse, agilizando os processos de usucapião quando da inexistência de proprietário ou quando não há oposição.

Há, por fim, na seção IV, o estabelecimento de critérios para o registro da regularização e, especificamente, está prevista a gratuidade do primeiro registro da regularização fundiária de interesse social. Interessante notar que o tema da gratuidade do primeiro registro já havia sido previsto de maneira ampla e genérica nos casos de regularização fundiária e habitação de interesse social na Lei nº 11.481/2007. Da mesma maneira, a Lei nº 10.931/2004 previa o não pagamento de custas ou emolumentos notariais ou de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo, no caso desta lei, especificamente, da administração pública.<sup>18</sup>

---

18. Além das leis citadas que instituem a gratuidade, poderíamos citar ainda a MP nº 1.944-19, de 21 de setembro de 2000, que cria o Programa de Arrendamento Residencial, programa habitacional de interesse social, e que define em seu Artigo 35 que todos os emolumentos devidos aos cartórios de registros relacionados ao programa teriam 50% de desconto.



## 10 CONCLUSÕES

Pôde-se verificar que a questão fundiária no Brasil, em especial no meio urbano, foi marcada fortemente pelo modelo rígido definido a partir de 1850 com a Lei de Terras. Além da necessidade de criação de uma massa obreira no campo e nas cidades, esse momento é marcado por fortes pressões que reivindicavam a abolição da escravatura, além do início de correntes migratórias para o país. A Lei de Terras, ao definir como forma exclusiva de acesso à terra a sua compra, e não mais seu uso, restringiu substancialmente as oportunidades para que migrantes e ex-escravos pudessem aceder à terra por meio do trabalho, ou seja, da posse.

Essa imposição histórica consolida uma visão comumente chamada de patrimonialista sobre a terra no Brasil, que teve como principais resultados o aprofundamento da divisão social, entre os proprietários, regulares, inseridos na modernidade e na urbanização, e os ocupantes, posseiros, invasores etc., irregulares, atrasados e desprovidos das benfeitorias da urbanização.

A história da primeira favela no Brasil parece já reforçar esse aspecto. O morro da Providência, no Rio de Janeiro, batizado no final do século XIX como morro da Favela, foi o resultado da fixação e autoconstrução de barracos por cerca de 10 mil ex-combatentes da Guerra de Canudos que, alternativamente à falta de política de acesso a terra e habitação, aos desmandos, indefinições e demora na ação governamental, se viram obrigados a ocupar a área que viria a se tornar a primeira favela do Brasil.

Nas últimas décadas, e principalmente nos últimos anos, verificam-se vários avanços no sentido de garantir o reconhecimento dos direitos sobre a terra por meio do seu uso e da posse, em especial da terra urbana. O reconhecimento desse direito se estabelece no marco jurídico ao mesmo passo em que se consolidam os entendimentos acerca das limitações da propriedade da terra, ainda entendida como sendo absoluta, mas que, entretanto, é limitada ao menos pela função social que deve exercer, pela supremacia do direito público e pelas limitações administrativas que seu uso pode sofrer, conforme definições previstas na legislação urbanística.<sup>19</sup>

Verifica-se que no plano federal o quadro normativo da regularização fundiária está detalhado, e conta com a previsão de aplicação dos diversos instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários necessários para a efetivação dos processos.

Entende-se, como revela a ainda necessária regulamentação da Lei nº 11.952/2009, que o governo federal ainda deva reforçar a institucionalização dos mecanismos de controle e participação social, que, como revelado, foram

---

19. Entre as principais restrições constitucionais, a propriedade encontra-se limitada pelo exercício da função social. Acerca das restrições ao direito de propriedade, que não mais se reveste de caráter absoluto e intangível, herança do Direito Romano e da Revolução Francesa, ver, entre outros, Aguiar e Borba (2006).

historicamente fundamentais para o êxito dos avanços recentes no quadro normativo da regularização fundiária.

Fica claro também que esse quadro normativo é formado por um conjunto extenso de leis, que regem temas diversos, ora se alterando umas às outras e, por vezes, tratando do tema da regularização fundiária de maneira subsidiária ao tema efetivo da lei.

Além disso, ainda que existam diferenças no trato da propriedade, nas suas formas de destinação, quer seja ela pública ou privada, o conjunto normativo não deixa claro quais são essas diferenças e quais são os princípios que as regem. Por vezes, inclusive, o emaranhado legal pode levar à compreensão errônea de que existam diferenças entre “propriedades”. Reforça-se que existem diferenças atreladas aos diferentes proprietários, quer sejam públicos ou privados. Em essência, entretanto, a propriedade é em si única e está vinculada ao domínio, que permite ao proprietário usar, gozar, dispor e reivindicar.<sup>20</sup>

Entende-se que existam diferenças nos processos de regularização de imóveis públicos e/ou privados. Mas, tomadas as disposições que recaem sobre os imóveis destinados à habitação e à regularização de interesse social, verifica-se também uma série de métodos, etapas e procedimentos que poderiam ser unificados num efetivo marco normativo que vise levar a cabo uma política de regularização plena no Brasil.

Nesse sentido, seria preciso tanto uma reunião do quadro normativo, quanto a clara definição dos instrumentos que viabilizam a regularização fundiária e os procedimentos a ser adotados quando da propriedade pública e/ou privada.

As principais leis que regem no plano federal a regularização fundiária estão anexas em um quadro ao final deste texto. Ao todo são 20 leis que tratam dos seguintes instrumentos: Cuem, CDRU, direito de superfície, enfiteuse, compra e venda, doação, permuta, usucapião, autorização de uso, cessão de uso e dação em pagamento. Além dos instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários, o conjunto legal trata de uma enorme gama de procedimentos, e define conceitos, princípios e diretrizes para a regularização fundiária.

A reunião do quadro normativo, efetivando um marco da regularização fundiária urbana no país, o que poderia vir a ser visto por juristas como algo secundário ou até desnecessário, é de grande relevância para a efetivação da participação e do controle social.

A reunião de todos os instrumentos utilizados na regularização fundiária em um único marco legal teria inúmeros méritos, entre eles a possibilidade de contribuir para pacificar entendimentos jurídicos, reconhecendo principalmente

---

20. Esses princípios do Direito foram apreendidos pelo autor com a fundamental discussão proposta por Marta Abramo e Cristina Benedetto no III Congresso do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) realizado em São Paulo, em 2007.

o estatuto muitas vezes similar entre instrumentos de direitos reais diversos. Além disso, e acima de tudo, essa reunião colaboraria com a capacidade da sociedade de conhecer o aparato legal, fazendo valer seus direitos, normas, instrumentos e dispositivos, efetivando o fundamental controle social da aplicação dos instrumentos legais que estão a sua disposição.

Determinadas leis, chamadas inclusive de estatutos, têm esse mérito de servir como compêndio e referência básica para o assunto para o qual foram criadas. A dimensão da tarefa que o país tem com a regularização fundiária, e o papel protagonista que têm nesse processo os municípios e a sociedade civil, justifica a reunião desta legislação em âmbito nacional, nortearo processos, dirimindo entendimentos difusos e contraditórios.

A título de exemplo final, mencione-se o caso da gratuidade do registro do primeiro título. Essa previsão está presente hoje em três leis diferentes e, ainda assim, continua a se revelar de difícil aplicação e, sobretudo, de desconhecimento da maior parcela da população, inclusive dos gestores públicos.

Há uma tarefa ainda mais árdua a ser empreendida por cada um dos municípios brasileiros, e que deve contar com o apoio dos governos federal e estaduais, que é a de criar, atualizar, simplificar e adaptar seu conjunto de atos normativos para a efetivação da regularização fundiária, considerando aqui as necessidades de aprimoramento e capacitação da gestão pública. Fernandes (2006b, p. 25) definiu essa tarefa, a promoção de uma ampla reforma das ordens jurídicas municipais de acordo com os princípios constitucionais e legais federais, como de crucial importância. Além disso, segundo o autor: “(...) é fundamental que os municípios confrontem a questão da informalidade urbana não como a exceção à regra, mas como uma questão estrutural e estruturante dos processos de crescimento urbano, requerendo, ao invés de políticas marginais e isoladas, um conjunto de políticas e programas integrados e compreensivos”.<sup>21</sup>

O governo federal deve enfrentar a sua tarefa constitucional de definir as diretrizes do desenvolvimento urbano para o país. No caso analisado muito já se fez, boa parte fruto de disputas que apenas recentemente tiveram sua arena reconhecida, como se pode verificar pelo número e importância de leis recentemente instituídas.

Entende-se, entretanto, que a diversidade de forças e posições hoje reconhecidas e recebidas no cenário da política urbana no Brasil, em especial da política fundiária, ainda não pode comemorar uma efetiva consolidação de suas recentes e difusas composições. A reunião e a compatibilização dos avanços em torno dos dispositivos legais federais da regularização fundiária urbana poderiam contribuir nesse sentido.

---

21. Essa posição é sustentada por outros diversos autores, entre eles, Maricato (2001).

QUADRO 1  
**Síntese dos textos legais federais que tratam da regularização fundiária urbana**

Instrumento	Tipo imóvel <sup>1</sup>		Tema principal <sup>2</sup>				Legislação alterada	Principais avanços
	Pb	Pr	P	D	R			
Decreto-Lei nº 58/1937	x	x		x			Associa compra e venda ao registro anterior do imóvel e loteamento. Trata da venda à prestação e do parcelamento.	
Decreto-Lei nº 9.760/1946	x		x	x	x		Lei básica do patrimônio da União. Trata da sua regularização, utilização, usos, taxas, instrumentos de cessão, ocupação e alienação, locação etc. Cria o Conselho de Terras da União.	
Decreto-Lei nº 271, de 1967	x	x	x	x		Decreto-Lei nº 58/1937	Dispõe sobre e define o loteamento urbano, as responsabilidades do loteador e institui a concessão de uso de terras públicas ou privadas.	
Lei nº 6.015/1973 – Lei do Registro de Imóveis					x		Define as regras para o registro de imóveis; escrituração, títulos, matrículas etc. e possibilita a retificação administrativa de matrícula.	
Decreto-Lei nº 1.561/1977	x				x		Veda a ocupação gratuita de terras da União, salvo definições legais. Regula a inscrição na posse.	
Lei nº 6.766/1979	x	x	x	x	x		Dispõe sobre e define loteamento e desmembramento, os requisitos urbanísticos básicos e de projeto. Regula os contratos e define disposições penais sobre as ações de loteamento.	
Decreto-Lei nº 1.876/1981	x				x		Dispensa do pagamento de foros e laudêmos titulares do domínio útil dos bens imóveis da União.	
Decreto-Lei nº 2.398/1987	x				x		Dispõe sobre foros, laudêmos e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União.	
Constituição Federal de 1988	x	x	x	x	x			
Lei nº 8.666/1993	x				x		Define a alienação de imóveis da administração pública, permitindo que seja gratuita para fins de regularização ou provisão habitacional de interesse social (conforme alteração da Lei nº 11.481/2007).	

(continua)

Instrumento	Tipo imóvel <sup>1</sup>		Tema principal <sup>2</sup>			Legislação alterada	Principais avanços
	Pb	Pr	P	D	R		
Lei nº 9.636/1998	x		x	x	x	Decretos-Leis nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamentam o § 2º do Artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Junto com o Decreto nº 9.760/1946, conforme o quadro normativo básico dos imóveis da União, considerando as alterações definidas pela Lei nº 11.481/2007, dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, cadastro, fiscalização, direitos dos ocupantes (cessão, permissão, concessão), além da permuta e doação. Cria a figura da "ocupação" para posterior regularização.
Lei nº 9.785/1999	x	x	x	x	x	Decreto Lei nº 3.365/1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015/1973 (registros públicos) e nº 6.766/1979	Ampla a autonomia municipal com relação ao planejamento urbano, à regularização e à urbanização de áreas, ao transferir integralmente ao município a definição de índices urbanísticos, percentuais de áreas públicas e áreas mínimas e máximas, de acordo com o zoneamento fixado por lei local. Define infraestrutura básica para as Zonas de Habitação de Interesse Social (ZHIS). Viabiliza a previsão da Lei nº 6.766 quanto a regularização em zonas especiais. Relativiza a importância do título quando das desapropriações e imissão provisória da posse.
Decreto nº 3.725/2001	x		x			Regulamenta a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998	Autoriza a celebração de convênios ou contratos pela SPU para identificação, demarcação, cadastramento, regularização e fiscalização das áreas do patrimônio.
Lei nº 10.257/2001 Estatuto da Cidade	x	x	x	x	x	Regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal	Define série de instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários para a urbanização, regulamenta a aplicação do princípio da função social da propriedade urbana. Define a usucapião urbana.
MP nº 2220/2001	x		x			Regulamenta o § 1º do Artigo 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)	Cuem.

(continua)

Instrumento	Tipo imóvel <sup>1</sup>		Tema principal <sup>2</sup>			Legislação alterada	Principais avanços
	Pb	Pr	P	D	R		
Lei nº 10.406/2002	x	x				Procedimentos para usucapião e formas de reconhecimento de títulos de posse como garantias.	
Lei nº 11.481/2007	x	x	x	x	x	Leis nº 9.636, de 15 de maio de 1998; nº 8.666, de 21 de junho de 1993; nº 11.124, de 16 de junho de 2005; nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); nº 9.514, de 20 de novembro de 1997; e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nº 9.760, de 5 de setembro de 1946; nº 271, de 28 de fevereiro de 1967; nº 1.876, de 15 de julho de 1981; e nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987	Dispõe sobre a regularização fundiária em imóveis da União, cadastramento, parcelamento, inscrição, demarcação, instrumentos e diversas alterações no quadro normativo anterior assegurando que a posse seja garantida e dada como garantia. Institui a gratuidade do primeiro título etc.
Lei nº 11.952/2009	x		x	x	x	Altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973	Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.
Lei nº 11.977/2009	x	x	x	x	x	Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941; Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964; Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990; Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; MP nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005	Define regularização fundiária de interesse social e dá seus principais elementos. Reconhecimento das formas de legitimação da posse para registro em cartório. Instituição do auto de demarcação urbanística. Possibilidade de regularização em APPs.

Fontes: Podem-se citar as seguintes leis como subsidiárias deste quadro: Lei nº 10.931/2004 institui a gratuidade do primeiro registro imobiliário dos programas de regularização levados a cabo pelo poder público (houve superação do tema com as Leis nº 11.481/2007 e nº 11.977/2009). Lei nº 11.124/2005, de iniciativa popular, que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e permite a aplicação de seus recursos para a regularização fundiária. E Lei nº 11.888/2008, que define o direito à assistência técnica gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, e inclui entre os itens financiáveis as ações de regularização fundiária.

Notas: <sup>1</sup> Tipo de imóvel: (Pb – público); (Pr – privado).

<sup>2</sup> Tema principal: (P – parcelamento); (D – demarcação e cadastro); (R – regularização).

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, C.; BORBA, T. Regularização fundiária e procedimentos administrativos. In: ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária de assentamentos urbanos informais*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.
- ALFONSIN, B. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária de assentamentos urbanos informais*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.
- BASSUL, J. R. Reforma urbana e estatuto da cidade. *EURE*, Santiago, v. 28, n. 84, 2002.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit habitacional no Brasil 2007*. Brasília, 2009. p. 129.
- DE GRAZIA, G. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, L. M. (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 15-37.
- FERNANDES, E. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, E. (Org.). *Direito urbanístico*. São Paulo: Del Rey, 1998.
- \_\_\_\_\_. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária de assentamentos urbanos informais*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006a.
- \_\_\_\_\_. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária de assentamentos urbanos informais*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006b.
- FERREIRA, M. P. et al. *Uma metodologia para a estimação de assentamentos precários em nível nacional*. 2007. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/v1/pdf/2007/CEMassentMCidades.pdf>>
- IBGE. *Perfil dos municípios do Brasil*, 2008.
- MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. dos (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 309-325.
- \_\_\_\_\_. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- MARTINS, M. L. R. *Efetividade e permanência da regularização em assentamentos urbanos precários*. 2003. Trabalho apresentado no Seminário de Regularização Fundiária – Aspectos Registrais, Urbanísticos e Ambientais. São Paulo: MP-IRIB, jun. 2003, disponível no *site* do IRIB.
- MORAES, D. *Por uma política habitacional de interesse social para o Recife*: apontamentos sobre o Prezeis. In: SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT [s.d.]. Disponível em: <[www.habitare.infohab.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/.../capitulo\\_11.pdf](http://www.habitare.infohab.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/.../capitulo_11.pdf)>
- ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 351-360.
- \_\_\_\_\_. Apresentação geral – curso a distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. In: ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária de assentamentos urbanos informais*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.

\_\_\_\_\_. *Metrópole corporativa e fragmentada. O caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1990.

\_\_\_\_\_. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SAULE JÚNIOR, N. *O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro*. São Paulo: mai. 1997 (Cadernos de Pesquisa CEBRAP, nº 7).

SEABRA, O. *Os meandros dos rios nos meandros do poder*. 1987. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Geografia, São Paulo, 1987.

SOUZA, M. A. de. *São Paulo. Ville mondiale et urbanisme français sous les tropiques*. Paris: L'Harmattan, 1998.