

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA E A RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS

URBAN POLICY INSTRUMENTS AND THE RESPONSIBILITY OF MUNICIPALITIES

João Aparecido Bazzoli¹

Déborha Souza Alves Gomes²



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

RESUMO: A regularização fundiária urbana faz parte dos debates sobre ordenamento do território nas cidades brasileiras como um processo essencial para a garantia dos direitos sociais fundamentais e de moradia adequada. Portanto, coube a este estudo refletir sobre a atuação basilar dos municípios para a efetiva resolução deste problema. Este estudo objetivou, por meio de análise bibliográfica qualitativa, identificar pontos que destacam o compromisso institucional dos municípios e ratificam o seu dever em atuar na regularização fundiária urbana. Concluiu-se que possuímos caminhos que, se utilizados corretamente, possibilitarão promover e implementar a regularização fundiária urbana nas cidades brasileiras.

Palavras-chave: Planejamento municipal; Desenvolvimento urbano; Regularização Fundiária Urbana; Instrumentos de Política Urbana.

ABSTRACT: Urban land regularization is part of the debates on Territorial Planning in Brazilian cities as an essential process for guaranteeing fundamental social rights and adequate housing. Therefore, it was up to this study to reflect on the basic action of the municipalities

¹ Professor associado na Universidade Federal do Tocantins (UFT) do Curso de Direito. Docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UFT). Pós-doutoramento pela Universidade de Lisboa. Contato: jbazzoli@uft.edu.br

² Acadêmica do Curso de Direito - UFT. Integrante do grupo de Pesquisa Cidade e Meio Ambiente. Participante do PIVIC-UFT (2019-2020) e Bolsista do PIBEX-UFT (2020/2021); Contato: deborha.gomes@uft.edu.br

for the effective resolution of this problem. This study aimed, through qualitative bibliographic analysis, to identify points that highlight the institutional commitment of the municipalities and ratify their duty to act in urban land regularization. It was concluded that we have paths that, if used correctly, will make it possible to promote and implement urban land regularization in Brazilian cities.

Keywords: Municipal planning; Urban Development; Urban Land Regularization; Urban Policy Instruments.

INTRODUÇÃO

Pode-se observar na literatura sobre urbanismo que ao longo das últimas décadas os núcleos urbanos informais são uma realidade no contexto das cidades brasileiras (SANTIN & COMIRAN, 2018) e se constata que pelos habitantes dessas áreas não possuem escrituras legais formais, não têm segurança na posse. Esta condição, também, leva a apresentar arquétipos de desenvolvimento irregular e reforça na cidade a carência de serviços públicos mínimos. (FERNANDES, 2011).

Em virtude disso seria imprescindível a atuação integrada do Poder Público Municipal no processo de regularização fundiária urbana – Reurb - de núcleos urbanos informais, tendo em vista o seu papel basilar constitucional de ordenador do território e responsável pelo planejamento urbano, por conseguinte, tem o dever de possibilitar ao cidadão o exercício do direito à cidade e à moradia digna.

Assim, entender o compromisso institucional dos municípios, no que se refere à promoção da Reurb, é de suma importância na garantia do acesso equitativo e pleno à cidade e aos seus equipamentos urbanos. Percebe-se então, como este fenômeno da irregularidade urbana afeta precipuamente as populações em vulnerabilidade social, privando-as de uma série de direitos básicos, que estão previstos em tratados internacionais e no contexto legislativo nacional.

Logo, entendeu-se, que fazer um recorte sobre a temática fundiária urbana no país, sob o prisma de análise sobre as responsabilidades dos municípios, mostrava-se relevante e pertinente dentro do atual cenário brasileiro.

Estruturando-se nesta linha condutora da proposta deste estudo, objetivou-se, por meio de um estudo bibliográfico de caráter qualitativo, identificar e analisar os pontos de

compromisso institucionais dos municípios que ratificam o seu dever de atuar na regularização fundiária urbana.

Na metodologia qualitativa aplicada ao estudo foram analisados os preceitos específicos relacionados a regularização fundiária urbana estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), e por legislação específica (BRASIL, 2017).

Sublinha-se que o processo legislativo, no que tange a identificação da questão fundiária no contexto brasileiro, apareceu concretamente com o estabelecimento da Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979), do parcelamento do solo. Posteriormente, seguiu-se com o reconhecimento da função social da propriedade a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade, na Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001).

Cabe-se ressaltar, que, porém, somente com a Lei n.º 11.977, de 9 de julho de 2009 (BRASIL, 2009), a regularização fundiária urbana passou a ter uma legislação específica, que foi recentemente alterada pela Lei n.º 13.465 de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), que foi posterior regulamentada pelo Decreto Federal n.º 9.310, de 15 de março de 2018 (BRASIL, 2018).

Sem embargo, foi esta última legislação que renovou a discussão sobre regularização fundiária em diversos tópicos, pois, direcionou o tema para uma simplificação dos procedimentos de maneira preocupante, por torná-los aparentemente práticos e efetivos, destaca-se, porém, que embora tenha modificado outros elementos normativos importantes e merecedores de destaques (MALTA; CORREA, 2018), mostrou uma linha de conduta na direção da simples titulação, conforme mostraremos neste trabalho.

E, foi neste sentido, por análise aos resultados encontrados neste estudo, que se pode concluir que temos, conforme as atribuições municipais promovidas pelo amplo arcabouço legal, caminhos que se usados corretamente pelos municípios brasileiros possibilitam o fomento e a implementação da regularização fundiária urbana plena. Porém, conforme mostrado neste estudo, ainda são pouco observados pelos gestores locais.

Diante disso, o presente trabalho, que analisou o compromisso institucional dos municípios, no que tange a regularização fundiária urbana frente às legislações citadas em destaque, tentou fomentar este relevante debate sobre o compromisso municipal de

regularização fundiária urbana, isto no sentido de provocar interesse para novos estudos com abrangências urbanística e social.

METODOLOGIA

Para a realização do presente estudo se empregou o método qualitativo a partir da análise documental. Buscou-se compreender os aspectos históricos, técnicos e normativos da temática da regularização fundiária urbana no Brasil e os seus reflexos no ordenamento do território.

À vista disso, efetuou-se um levantamento bibliográfico e legislativo acerca do compromisso municipal no que se refere a Reurb. Por meio desta análise ao vasto campo legislativo (Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e a Lei n.º 13.465/2017), sedimentou-se com robustez a arguição sustentada e mostrada na conclusão do trabalho, a de identificar e analisar pontos de compromisso institucionais dos municípios que ratificam o seu dever em atuar na regularização fundiária urbana.

Ademais, empregou-se as seguintes fontes imediatas, de conformidade com o que instrui Bittar (2010): artigos, livros, documentos oficiais, além de legislações federais, decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Supremo Tribunal Justiça (STJ). Isto com o fito de realizar uma interpretação integral dos dados obtidos para proceder uma análise qualitativa do conteúdo, que fosse coerente e consubstanciada em elementos concretos.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: UM COMPROMISSO CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS

No sentido de trazer à luz aspectos que embasam nossa tese argumentativa, salienta-se que o direito à moradia está elencado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) como um direito social fundamental. Outro ponto fundante é de que a Carta Magna preconiza também o importante papel no mundo jurídico da função social da propriedade.

Assim sendo, embora se verifique a veemente essencialidade de tais preceitos, os municípios não disponibilizam as garantias básicas aos cidadãos, em virtude de se constatar na literatura sobre o tema o crescente número de núcleos urbanos informais nas cidades brasileiras (FERNANDES,2011); (IBGE, 2010) . Logo, mostra-se relevante a abordagem desse tema sob a ótica legislativa obrigacional, com a finalidade de buscar diretrizes que possibilitem o entendimento acerca da real responsabilidade dos municípios nas questões fundiárias,

especialmente as que envolve diretamente a regularização fundiária, isto a partir da visão sobre o ordenamento do território local.

Salienta-se que Nunes e Figueiredo Junior (2018) identificaram que desde 1980 o movimento de urbanização brasileira já havia sofrido transformações. Porém, os municípios passaram à condição efetiva de protagonismo, em virtude de uma nova posição atribuída com o advento constitucional, somente a partir do ano de 1988. A nova estruturação federativa proporcionada pela nova Carta Magna fez com que os municípios tivessem responsabilidades, como autonomia e recursos, fatores que influenciaram diretamente na sua organização e gestão.

Portanto, abarcando este novo contexto, Nascimento (2018) afirmou que a regularização fundiária urbana – Reurb - dos núcleos informais passou a ser um dever e não faculdade da municipalidade. Para o autor “o direito à ‘moradia adequada’ está intimamente ligado ao direito da regularização fundiária ordenada”. (NASCIMENTO, 2018, p.17).

Neste sentido, para entender o viés deste estudo seria necessário ir ao encontro ao que estabelece a Carta Magna no seu artigo 30., inciso VIII, que atribui a competência aos municípios de promoverem “no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988), transferindo-lhe o irrefutável protagonismo das questões fundiárias locais.

E, neste mesmo artigo constitucional mencionado, no seu inciso I, tem-se que caberá aos municípios legislar sobre matéria de interesse local (BRASIL, 1988). Com isso, as regras urbanísticas de caráter específico e basilares para o correto convívio social devem ser implementadas pelo supracitado ente federativo.

Portanto, recorrendo a Nascimento (2018, p.25), pode-se afirmar e fica claro que, somente ao Município caberá “o parcelamento do solo em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica”. Para além disso, ao ser criado um “núcleo urbano deve ser atendido às determinações sociais, primando pelo adequado ordenamento no desenvolvimento das cidades.” (NASCIMENTO, 2018, p.25).

Para fortalecer estes preceitos enunciados, cabe-se resgatar a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e sublinhar que as diretrizes gerais, no que tange à matéria de direito urbanístico, devem ser estabelecidas pela União e pelos Estados, por competência concorrente, conforme estabelece o artigo 24, Inciso I. (NASCIMENTO, 2018).

Assim, em regra, as normas federais e estaduais proferidas nessa temática devem ter um conteúdo genérico, em forma de diretrizes. Ratificando esse entendimento e tendo o intuito de

sanar controvérsias o Supremo Tribunal Federal (STF) se posicionou na ADI nº 478, conforme ementa da manifestação proferida, a seguir:

A criação, a organização e a supressão de distritos, da competência dos Municípios, faz-se com observância da legislação estadual (CF, art. 30, IV). Também a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano CF, art. 30, VIII por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (CF, art. 24, I). **As normas das entidades políticas diversas União e Estado-Membro deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional** (BRASIL, 1997, grifo nosso).

Ainda, ratificando pontos da responsabilidade dos municípios em relação a responsabilidade pelo ordenamento urbano, a Carta Magna estabelece que a municipalidade dispõe de competência comum no que abrange questões ambientais e urbanísticas, com os outros Entes da Federação, levando-se em consideração os princípios do interesse e da subsidiariedade, conforme disposto no seu artigo 23, abaixo transcrito:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Assim sendo, no sentido de acomodar possíveis conflitos legislativos se regulamentou o parágrafo único com a criação da Lei Complementar de nº 140/2011, que aborda, dentre outros tópicos: a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas oriundas do desempenho da competência comum (BRASIL, 2011).

Orientando-se por estes pontos convergentes e para solidificação da tese deste estudo se cumpre trazer a lume o que expõe o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que estabelece em relação à "política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal" a aderência obrigatória às "diretrizes gerais fixadas em lei" com o objetivo de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes." (BRASIL, 1988).

Desta maneira, verifica-se que os instrumentos de política urbana objetivam ordenar a cidade, de tal maneira a organizar o desenvolvimento, proporcionando o bem-estar dos seus habitantes. Para além disso, estimular metodologias de políticas públicas que promovam a função social da propriedade (MALTA; CORREA, 2018). Assim sendo, compete ao município efetivar a política de desenvolvimento urbano segundo o disposto no texto constitucional em tela, tendo em vista que é o ente mais próximo dos cidadãos e do meio urbano em que ele vive.

Compreende-se neste liame que, o planejamento do espaço urbano seja basilar para o desenvolvimento das cidades, sendo a urbanização e a estruturação da rede urbana processos fundamentais para o estabelecimento de municípios com condições mínimas de estrutura pública para os munícipes (NASCIMENTO, 2018). E, para que isto ocorra o Plano Diretor é o instrumento básico e primordial no estabelecimento desse processo, pois tem como desígnio o ordenamento territorial.

Em função disso, é essencial que a gestão municipal estabeleça no Plano Diretor normas fomentadoras do processo de regularização fundiária, determinando políticas concretas para que isto ocorra. Para além disso, fixando objetivos, áreas de atuação, dispondo sobre a criação de programas de Reurb, instrumentos de controle e fiscalização, Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS. Bem como, assistência para a população de baixa renda, dentre outros tópicos, a serem definidos a critério das necessidades locais, tendo como foco a garantia dos direitos sociais.

Neste campo de atuação complexo é importante salientar o crucial papel da integração popular nas discussões urbanas diante da construção de mecanismos para o enfrentamento da irregularidade fundiária municipal.

O ESTATUTO DA CIDADE: PAPEL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NO PROCESSO DE REURB

Cabe, e o estudo reforça estes tópicos, evidenciar que nesta temática da responsabilidade municipal, no que tange às questões de regularização fundiária urbana dos núcleos informais, merece destaque inquestionável o Estatuto da Cidade, implementado por meio da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

Este diploma legal se consolidou dentro de uma nova ótica de pensar o direito à cidade, pelo seu foco na imprescindibilidade da função social da propriedade e da cidade ao

regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Diante disso, este instrumento representou um suporte jurídico para os municípios no enfrentamento aos problemas urbanos, sociais e ambientais.

Sem embargo, no sentido de entender a importância do Estatuto da Cidade como instrumento estrutural para os municípios ao tratar do ordenamento do território, Fernandes (2011, p. 22), afirma que este diploma legal regulamentou “as disposições constitucionais e estabeleceu uma abordagem ampla para a regularização de terras, combinando a legalização, melhoria e outras políticas de planejamento urbano relacionadas”. Portanto, este contexto, alinha-os à prática da regularização fundiária plena, que abarca as dimensões jurídica, social e urbanística.

Verifica-se então, que, o Estatuto da Cidade fortalece inequivocamente o vínculo dos municípios à responsabilidade pelo ordenamento do território e pela regularização fundiária, em razão da legislação reconhecer o seu papel basilar no que tange a implementação de diretrizes para o ordenamento urbano e processos de gestão das cidades. Assim sendo, o mencionado diploma legal concretiza o espaço da competência jurídica e da ação política municipal, preconizado pela Carta Magna, ampliando-o, especialmente, na abordagem da temática de regularização fundiária urbana (FERNANDES, 2002), nosso objeto de estudo.

Posto isso, pontuamos que o Art. 2º, inciso XIV, da Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2001), dispõe das normas gerais que devem ser aplicadas de acordo com as singularidades e realidades locais no tratamento da regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda (NUNES; FIGUEIREDO JUNIOR, 2018), abaixo descrito:

Artigo 2º - A Política Urbana tem por objetivo ordenar o plano de desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

XIV – regularização fundiária e urbanização das 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 das normas ambientais (BRASIL, 2001).

Neste sentido, tentando entender o papel dos municípios neste contexto específico, depreende-se que o Estatuto da Cidade estabelece, em diretrizes gerais, como deverá ser tratada a política urbana, a regularização fundiária e a urbanização dos núcleos ocupados por habitantes de baixo poder aquisitivo, fincado nos pilares das funções sociais.

Portanto, cumpre à municipalidade enfatizar esses aspectos no seu planejamento urbano, por meio do “estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (BRASIL, 2001). Isto deve ocorrer de modo que todos os cidadãos consigam desfrutar com igualdade dos equipamentos urbanos, e por consequência ao exercício do direito à cidade.

Justifica-se, a partir desta análise ao instrumento em foco que dispõe de ferramentas para que o Executivo Municipal realize ações positivas com o intuito de melhorar a dinâmica dos núcleos informais e formais, que se assim não agir caberia a responsabilização administrativa pela inércia e o descaso no tratamento da regularização fundiária urbana. Bem como, evidenciam Malta e Correa (2018, p.125), que entre as ferramentas que fomentam a resolução das questões fundiárias nos municípios brasileiros estão: “criação de zonas especiais de interesse social; direitos de superfície; direitos preferenciais para o Município; transferência onerosa de direito de construção”, dentre outros. E, diante deste quadro, questiona-se o motivo da não utilização destas ferramentas disponíveis e aplicáveis na maioria dos municípios brasileiros.

Sem embargo, não se pode olvidar que existem instrumentos jurídicos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade com o intuito de sanar o problema de irregularidade fundiária nos Municípios. Para além disso, instrumentos jurídicos importantes para a garantia da posse, que normalmente são desprezados pelos gestores, como as concessões: concessão de direito real de uso (CDRU) e a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) (FERNANDES, 2002).

Englobando este acervo legislativo para fundamentar a arguição proposta por este estudo, da responsabilidade do Município em relação a regularização fundiária, pontuamos que o estabelecimento desses dispositivos jurídicos-urbanísticos ampliou o seu campo de ações, nas questões envolvendo a regularização fundiária. Porém, nota-se a pouca efetividade desta operação nos Municípios, pois, para execução deste procedimento depende da fixação prévia de uma estratégia de planejamento e atuação pelos municípios. Para além disso, depende de “um projeto de cidade” que necessariamente deveria estar integrado à participação popular, “por meio de legislação urbanística, começando com o Plano Diretor” (FERNANDES, 2002, p. 318).

Em adição ao que foi anteriormente enunciado se frisa a essencialidade do destemor na tomada de decisões e a perpetuidade das ações para que os programas de regularização

municipais tenham eficácia. Também, seria necessário a permanente execução deste trabalho pelas prefeituras, com investimentos consideráveis e de modo a alinhar os objetivos propostos com os instrumentos empregados, tendo como cerne da política pública implementada um acentuado engajamento popular (FERNANDES, 2002).

Assim, ratifica-se que o Estatuto da Cidade preconiza o compromisso da municipalidade no estabelecimento de um amplo planejamento urbano. Para isso será “fundamental que os municípios promovam uma ampla reforma de suas ordens jurídicas de acordo com os novos princípios constitucionais e legais”, evidente que será necessário de legislação urbanística que seja condizente “com o paradigma da função social e ambiental da propriedade e da cidade. Corroborando este compromisso, observa-se que será “preciso que os municípios promovam uma reforma compreensiva dos seus processos de gestão político-institucional, político-social e político-administrativa.”. (FERNANDES, 2002, p.318).

Em suma, por meio das leis e dos instrumentos urbanísticos, cabe aos gestores municipais estabelecer a medida do equilíbrio entre os interesses coletivos e os privados no que se refere a regularização fundiária urbana, com base no que foi proposto pela Constituição Federal de 1988 e consolidado pelo Estatuto da Cidade.

AS ATRIBUIÇÕES MUNICIPAIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: IMPLICAÇÕES DA LEI 13.465/2017

Por fim, observado a linha metodológica adotada pelo estudo realizado, para estruturamos a tese da responsabilidade dos municípios no tratamento da regularização fundiária, convinha demonstrar algumas considerações gerais sobre a Lei n.º 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e assim destacamos os pontos que interligam e reforçam este argumento. A referida legislação revogou o capítulo III da Lei n.º 11.977 de 2009 (BRASIL, 2009), construindo uma nova política de regularização fundiária, que fomentou ferramentas insólitas e de certa maneira gerou dúvidas sobre a execução de regularização fundiária pelos municípios.

Neste sentido Malta e Correa (2018, p.128) revelaram que a mencionada lei “surgiu com o intuito de desburocratizar, simplificar e agilizar os procedimentos da regularização fundiária urbana, ampliando o acesso formal à terra urbanizada”. Percebe-se então, que a legislação em análise simplificou os procedimentos com o intento de garantir a regularidade fundiária dos núcleos urbanos informais. Contudo, infere-se que tais modificações trazidas por este

instrumento normativo fomentaram novos questionamentos, colocando em dúvida, em alguns casos, o incremento de uma maior racionalidade e efetividade na política de regularização (MARRARA; CASTRO, 2019).

Um outro ponto a ser ressaltado, a lei oriunda da Medida Provisória nº 759/2016 promoveu mudanças profundas na regularização fundiária, isto sem realizar uma devida apreciação nas consequências geradas para a sociedade e para o país. Bem como, foi criada e implementada sem a imprescindível participação popular e os debates necessários (MARRARA; CASTRO, 2019). Logo, depreende-se que esta conjuntura explicitada é hermética, pois suprimir as discussões acerca de um processo tão complexo, diante das múltiplas realidades em que os municípios brasileiros se enquadram, será fator gerador de insegurança, protelações e rupturas.

Assim, neste cenário, este instrumento normativo buscou traçar uma nova política fundiária. Ressalta-se, entretanto, que teve como um dos seus principais marcos, segundo Alfonsin et al (2019), a supervalorização da dimensão econômica dos bens fundiários e imobiliários. Isto provocou uma ruptura da noção clara de Reurb que vinha se consolidando no país, que compreendia este processo como o basilar entre as políticas habitacionais pela sua abrangência na sustentabilidade urbana e no fortalecimento da cidadania. Compreende-se também, que essas mudanças influíram na maneira como os municípios deveriam conduzir e pensar tal processo, não coadunando com a lógica anteriormente vigente do efetivo exercício do direito à cidade.

Embora a referida normativa define textualmente que a Regularização fundiária Urbana (Reurb) é um processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, tendo como intuito a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017), verifica-se que com este artifício o legislador tenta se assemelhar à legislação anterior, Lei n.º 11.977/2009 (BRASIL, 2009), especialmente no que se refere a regularização fundiária plena, porém, isto, na sua aplicação prática não ocorre. Evidencia em seu contexto, por meio da interpretação mais ampla e complexa, o intuito subliminar da titulação em massa, possibilitando a regularização fundiária de núcleos urbanos informais com a emissão de título de propriedade, cabendo ao Poder Público assumir o compromisso de urbanizar posteriormente, que em regra geral não acontece.

Sublinha-se, nesta relação crítica, que com a edição da Lei 13.465/2017 se invadiu a competência legislativa municipal, conforme expõe Rosane Tierno (2017) em entrevista ao

Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-BR, 2017), o “sistema legislativo complexo” obrigará “ajustes nas legislações urbanísticas, como Plano Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo, das cidades de todo o país.”. Ademais, esta nova lei escusa o condicionamento da regularização fundiária ao zoneamento, à medida que não torna essencial que os núcleos urbanos estejam em áreas estabelecidas como Zonas Especiais de Interesse Social (TIERNO, 2017).

Lembrando, pela importância neste estudo, que inúmeros municípios brasileiros não dispõem de uma gestão de política de regularização fundiária urbana destinada a promover a função social da cidade e a qualidade de vida da população. (NUNES; FIGUEIREDO JUNIOR, 2018). Por este motivo, faz-se necessário esta discussão proposta, pois, seria preciso esclarecer, para que possamos entender, que a estruturação das funções referente à Reurb é basilar para que este processo de gestão seja efetivamente implementado nas realidades locais.

Sublinha-se então, que mesmo com os apontamentos críticos realizados anteriormente, não resta dúvida que a Lei n.º 13.465/2017 (BRASIL, 2017) ampliou o compromisso dos municípios atinente à Reurb. Isto porque estabeleceu a competência e a responsabilidade ao poder municipal de efetivar o processo da regularização fundiária urbana como condição essencial para o desenvolvimento urbano e habitacional, sob pena inclusive, pela desídia, de responder à improbidade administrativa atribuída aos gestores responsáveis. Sendo assim, integra a atribuição institucional dos municípios promover os procedimentos dispostos nos artigos de 30 a 34 da legislação federal em análise.

Destarte, apontamos o artigo 30, desta legislação para mostrar as obrigações municipais de decretar as Reurbs locais:

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - Classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

II - Processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

III - emitir a CRF.

(....)

(BRASIL, 2017)

Verifica-se então, que o artigo 30, inciso I, determina que o poder público municipal deverá determinar a modalidade de Reurb existente nas localidades e esta classificação pode

ocorrer de ofício ou por meio de provocação, isto é, requerimento dos demais legitimados, que estão expostos no artigo 14 da mencionada legislação.

Ainda, segundo disciplinado no artigo 30, §2º, da Lei n.º 13.465/2017, na hipótese de não ser realizada de ofício à especificação, o município terá um prazo de 180 dias para efetuar a caracterização da área quanto ao tipo de Reurb. Após esse período, de acordo com o artigo 30, §3, caso não haja a manifestação da gestão municipal, prevalecerá a modalidade de Reurb disposta no requerimento. Contudo, poderá o município posteriormente revisar a classificação, mediante estudo técnico que a justifique (BRASIL, 2017). Como dispõe Marrara e Castro (2019), tal aspecto representa a utilização do efeito positivo do silêncio como mecanismo para acelerar o processo.

Fundamentado no que foi exposto anteriormente no artigo 30 e incisos é de responsabilidade municipal o processamento, a análise e a aprovação dos projetos de regularização fundiária, remetendo-os para o registro para a emissão da Certidão de Regularização Fundiária-CRF (BRASIL, 2017), observadas as exigências do artigo 41, conforme exposição abaixo:

Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

I - O nome do núcleo urbano regularizado;

II - A localização;

III - A modalidade da regularização;

IV - As responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;

V - A indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

VI - A listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação (BRASIL, 2017).

Convém acentuar, como evidencia o artigo 31 da lei comentada, que “instaurada a Reurb, o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado”. (BRASIL, 2017). Portanto, compete ao ente local notificar os titulares, confinantes e terceiros interessados, dentre outros, sendo a única maneira de dar sequência ao procedimento de regularização fundiária. Evidencia-se então, esta importante responsabilidade do município no andamento da

regularização fundiária, reiteramos, nem sempre observada pelos gestores e consequência na demora da resolução do problema da informalidade urbana.

E, para que o Município consiga finalizar o processo de regularização fundiária, demanda, como expõem Malta e Correa (2018), baseados na Lei n.º 13.465/2017, o encaminhamento do dossiê para o registro de imóveis para a devida titulação dos possuidores. Também, quando for o caso, conduzir e implementar as obras de infraestrutura, equipamentos e serviços cabíveis. Pois então, de acordo a legislação vigente esta condução e implementação será de sua integral responsabilidade, isto quando o procedimento tiver o caráter social.

Assim sendo, para entender a Reurb, ao tratar da obrigatoriedade das intervenções de infraestrutura de incumbência da municipalidade, pontuamos que existem diferenças em razão da tipologia. Esta diferença está estabelecida no artigo 13 da legislação em estudo: a Reurb- (S) -social e a Reurb- (E) específica.

Neste contexto, pontua-se que o critério diferenciador entre as duas modalidades reside no fato de que a primeira - (Reurb- (S) social - é destinada a regularização de núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, especificada em ato pelo Poder Executivo Municipal. Enquanto, a segunda – (Reurb- (E) específica - tem como intuito atender aqueles que não se enquadrem na modalidade de baixa renda. Deste modo, a incumbência pela regularização é dos particulares envolvidos no processo (BAZZOLI, 2019). Salienta-se que esta foi uma modificação substancial realizada no tratamento do tema.

Destaca-se para este estudo a Reurb-S, assim, pontua-se que “quando se fala em regularização fundiária social, compete ao poder público local implementar a infraestrutura necessária à população de baixa renda, gerando os meios necessários na aplicabilidade social dos seus direitos fundamentais”. (NASCIMENTO, 2018. p.54). Infere-se que o município tem a incumbência, neste caso, de elaborar e executar tais atividades essenciais para o desenvolvimento urbano. Nesse seguimento, não se pode consentir com a favelização dos municípios “em prejuízo da qualidade da fruição da cidade e da qualidade de vida dos moradores”, como afirmou Rosane Tierno em entrevista concedida, em 2017, ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR, 2017).

Dando continuidade às atribuições do Município, cabe salientar a importância da sua participação na implementação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, conforme mostra o artigo 34 da Lei n.º13.465/2017, que se descreve textualmente abaixo:

Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual (BRASIL, 2017).

Sobre esse aspecto, em oficina realizada para debater a nova Lei de Regularização Fundiária, (Tierno, 2017) aponta o receio nos casos em que o município será parte da disputa fundiária, na condição de proprietário, e simultaneamente terá o importante papel de mediador. Assim, percebe-se que muitos são os pontos a serem ponderados acerca do supracitado instrumento.

Destaca-se então, que a responsabilidade dos municípios em encaminhar os procedimentos de regularização fundiária urbana, vai desde a classificação das modalidades de Reurb até a efetiva titulação, demonstrada no Quadro 1, ampliando suas obrigações para a implantação da infraestrutura, que poderá ser realizada durante ou depois da regularização.

Quadro 1. Competência Municipal quanto à Reurb

-
- i. Classificar as modalidades de Reurb (Reurb-S ou Reurb-E)

 - ii. Processar, analisar, aprovar os projetos de regularização fundiária e encaminhá-los ao registro.

 - iii. Notificar os proprietários, loteadores, incorporadores, confinantes e terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de 30 dias, contados da data de recebimento da notificação

 - iv. Emitir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF)

 - v. Encerrar o processo com a entrega da titulação. Acompanhar ou executar obras de infraestrutura

 - vi. Implantação, caso queira o Município, de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos
-

Fonte: Ministério das Cidades (2017). Adaptado pelos autores

Importante salientar que, para que ocorra a concretização das atribuições municipais, será imprescindível alinhar os orçamentos públicos às aplicações em planejamento e

desenvolvimento urbano. Neste sentido, “existem diversas alternativas para que o Poder Público Municipal, em parceria com os demais entes federativos, possa reunir esforços em prol da viabilização de projetos de regularização fundiária”, lembrando que estes projetos terminam trazendo “o incremento de receitas e, conseqüentemente, investimentos na melhoria das ações urbanas e qualidade de vida da população.” (MALTA; CORREA, 2018, p.142).

Isso posto, verifica-se que, muitos são os compromissos municipais no que tange à Reurb. Urge a necessidade de que estes compromissos sejam colocados em prática de forma efetiva e integrada, com empenho e seriedade da gestão municipal, levando-se em consideração os princípios arraigados na Constituição Federal de 1988. Desta maneira veríamos um avanço na direção da efetivação do direito à moradia e à cidade.

Porquanto, não seja possível admitir que a irregularidade fundiária avilte os direitos básicos dos habitantes nas cidades brasileiras, em razão de pessoas permanecerem em situação de insegurança na posse, vivendo em locais sem infraestrutura básica ou acesso a sistemas de transportes minimamente adequados, dentre outros direitos, tudo isto, em grande parte, pela inércia estatal e incapacidade dos gestores municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assentado no que foi exposto, conclui-se que é de responsabilidade dos Municípios a efetivação do processo de Regularização Fundiária Urbana, visto que estes entes possuem compromisso institucional estabelecido pela legislação analisada por este estudo, no que tange a política de desenvolvimento urbano.

Portanto, previsões da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da cidade, que apresenta disposições mais específicas sobre a temática, e da Lei n.º 13.465/2017, que representou um novo marco normativo ao realizar modificação substancial sobre a discussão do tema, afere-se um elenco de ditames que asseguram a responsabilidade pelo procedimento aos municípios pela regularização fundiária urbana nos núcleos urbanos informais. Assim, afirma-se que cabe ao ente municipal promover as diversas etapas do procedimento de regularização fundiária, cabendo a ele uma conjugação de saberes, tendo em vista o caráter multidisciplinar destas ações.

Em suma, embora este seja um processo complexo, mostra-se de essencial importância que as gestões municipais estabeleçam um amplo programa de regularização fundiária urbana.

À vista disso, é fundamental a destinação de recursos e a capacitação dos gestores municipais para caminhar nesta direção, de modo a coadunar com a garantia do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 168-193, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245/32466>. Acesso em: jun. 2020.

BAZZOLI, João A. **Palmas em foco: contradições de uma cidade planejada**. Palmas: EDUFT, 2019.

BRASIL. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Lei de parcelamento do solo urbano. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: maio. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federal do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: nov.2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 478**. Brasília, DF, 28 de fevereiro de 1997. Rel. Min. Carlos Velloso. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=446>. Acesso em: maio. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Planalto, Brasília, DF, 07 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: maio.2020.

BRASIL. **Lei nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília,

2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm. Acesso em: maio. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: maio.2020.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da pesquisa Jurídica: teoria e prática da monográfica para os cursos de Direito**. 8.ed. São Paulo: Saraiva,2010, p. 284.

CAU/BR. **10 Pontos Polêmicos sobre a MP da Regularização Fundiária**. 5 de abril de 2017. Disponível em: <https://caubr.gov.br/os-10-pontos-mais-polemicos-da-mp-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>. Acesso em: junho. 2020.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. **Direito e Democracia**, v. 3, n. 2, 2002. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2431>. Acesso em: maio. 2020.

FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina, 2011. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em: maio. 2020.

IBGE. Censo Demográfico 2010: dados da amostra. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9675&%3Bt=sobre&t=o-que-e>. Acesso em: jan.2020.

MACEDO, Paola. **O novo panorama da Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016**. Artigo online, publicado 05 de maio de 2017. Disponível em https://www.cnbsp.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTQ0Mjk=&fi_ltro=&Data=. Acesso em: junho. 2020.

MALTA, Gabrielle Sperandio; CORREA, Marina Aparecida Pimenta da Cruz. Aspectos da nova lei de regularização fundiária urbana no brasil e a contextualização do histórico urbano brasileiro. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 11, n. 22, p. 117-146, 2018. Disponível em: <http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/3465>. Acesso em: maio.2020.

MARRARA, Thiago; CASTRO, André Simionato. O processo administrativo de regularização fundiária urbana na lei 13.465/2017. **Caderno de Direito e Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, 2019. Disponível em: <http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/article/view/9524>. Acesso em: jan.2020

NASCIMENTO, Francis Pignatti do. **Da Regularização Fundiária: responsabilidade municipal e o papel do ministério público estadual**. 2018. Dissertação (Programa de Mestrado em Ciência Jurídica) -Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho-PR, 2018. Disponível em: <https://uenp.edu.br/doc-propg/pos-graduacao/stricto-sensu-mestrado-e-doutorado/pos-graduacao-direito/teses-e-dissertacoes/dissertacoes-defendidas-1/13219-francis-pignatti-do-nascimento/file>. Acesso em: maio.2020.

NUNES, Marcus Antonius da Costa; FIGUEIREDO JUNIOR, Carlos Magno Alhakim. Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro nova conquista, São Mateus-ES. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l], v. 10, n. 2, p. 887-916, 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31769>. Acesso em: maio. 2020.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721 pp. 1595-1621 1595. DOI: 10.12957/rdc.2018.32734.

TERRA DE DIREITOS. 10 perguntas e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana, 2017. TIERNO, Rosane. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705>. Acesso em: junho.2020.

Submetido em 06/10/2020.

Aprovado em 27/01/2021.