XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

FELIPE CHIARELLO DE SOUZA PINTO

CARLOS EDUARDO DO NASCIMENTO

JOSE DO CARMO ALVES SIQUEIRA

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Felipe Chiarello de Souza Pinto

Carlos Eduardo do Nascimento

Jose Do Carmo Alves Siqueira – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-797-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
ePós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

A presente coletânea apresenta os trabalhos apresentados e discutidos no Grupo de Trabalho "TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO", no âmbito do XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Goiânia – GO entre os dias 19 a 21 de junho de 2019, promovido em parceria entre o Conselho Nacional de pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI e a Universidade Federal de Goiás – UFG, com a temática "CONSTITUCIONALISMO CRÍTICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO"

As TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO, tema do Grupo de Trabalho que ensejou esta coletânea, são, no mundo globalizado, cada vez mais expressivas. Afetando diferentes aspectos da vida social, as relações e instituições econômicas incrementam o papel do Direito como instrumento de política econômica fundamental. Mais ainda, clamam por novas abordagens interdisciplinares, com enfoque na sua análise jurídica, a fim de compreender as transformações contemporâneas, além do enquadramento do arcabouço legal à novas e relevantes questões da atualidade, em áreas como saúde, meio ambiente, transportes, educação, sistema financeiro, e muitas outras.

Nesta coletânea são encontrados textos que tratam destas questões em suas mais diferentes frentes, conceitos, novas regulações, e a atuação das instituições.

O artigo O RENASCIMENTO DA PROPRIEDADE, de Hernani Martins Junior e Alderico Kleber De Borba, discutiu o processo normativo em torno do acesso amplo e irrestrito à propriedade, apresentando a nova política e regularização fundiária da lei 13645/2017 como um avanço que possibilitou o acesso à propriedade por um rito simplificado, permitindo a universalização deste direito.

TERCEIRO SETOR: DO PROCESSO DE SELEÇÃO AO INSTRUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE PARCERIA COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, artigo de Horácio Monteschio e Mauro De Paula Branco, tratou da efetividade dos instrumentos de formalização entre as parcerias entre o Poder Público e entidades privadas, além dos Contratos de Gestão e Termos de Parcerias, referentes às Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

O PARADIGMA DA SUSTENTABILIDADE E A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: REGULAÇÃO, LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UM NOVO MODELO DE GESTÃO SUSTENTÁVEL, das autoras Maria Lenir Rodrigues Pinheiro e Mariana Faria Filard, abordou a cultura de desperdício e uso insustentável da água concluindo que sofrerá mudanças apenas com a regulação dos recursos hídricos, conscientizando governo e sociedade da necessidade de uma gestão sustentável.

A pesquisadora Herena Neves Maués Corrêa De Melo, no artigo DESVIOS DA ÉTICA CORPORATIVA EM DECORRÊNCIA DA FRAGMENTAÇÃO DA REGULAÇÃO SOCIOAMBIENTAL BRASILEIRA: ANÁLISE DOS IMPACTOS SINERGICOS NA VOLTA GRANDE DO XINGU – PARÁ -AMAZÔNIA – BRASIL, focando no caso da Mineradora Belo Sun, tratou do impacto desse negócio na Amazônia brasileira que, na ausência da consolidação de uma normativa socioambiental, tem como consequência graves violações aos direitos humanos impostas aos grupos impactados pelos grandes empreendimentos.

O artigo GLOBALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E COMBATE À CORRUPÇÃO, de Mayra Freire De Figueiredo e Elve Miguel Cenci, apresentou a teoria da democracia organizacional como forma de combate à corrupção, incutindo uma consciência ética dentre os próprios atores para salvaguarda do sistema, prática fundamental em um mundo globalizado.

As autoras Amanda De Campos Araújo e Karina Mourão Coutinho, no artigo BLOCKCHAIN, REGISTROS PÚBLICOS E PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, trataram das novas possibilidades da tecnologia blockchain e da discussão referente à substituição dos cartórios por um sistema descentralizado de dados, concluindo que esta substituição não seria compatível com o sistema adotado no Brasil, pautado no princípio da legalidade.

A NORMATIZAÇÃO DO TRÂNSITO BRASILEIRO: MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL, artigo de Lorena Machado Rogedo Bastianetto e Magno Federici Gomes, abordou as competências constitucionais e legais municipais, focando na necessidade de normatização através de decretos, cuja especificidade necessita análise técnica, concluindo pela democratização hibrida de órgãos regulamentares autônomos.

APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AO SERVIÇO PÚBLICO de Edimur Ferreira De Faria e Juliano Toledo Santos, discutiu a Lei nº 13.460 /2017 que regulamentou os direitos mínimos dos usuários de serviços públicos e enumerou as

obrigações do Poder Público ao prestá-los, concluindo que a lei afastou dúvidas quanto à aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor a esta relação, tratando dos requisitos e limites para sua aplicação.

O pesquisador Guilherme Henrique Hamada, no artigo A CAPES COMO ÓRGÃO REGULADOR DA PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU E DA PESQUISA CIENTÍFICA BRASILEIRA E A NECESSIDADE DE REESTRUTURAÇÃO NORMATIVA, tratou da necessidade de reestruturação normativa da CAPES, com a justificativa que não deve ser entendida apenas como avaliador, mas encarada como um órgão regulador cuja estrutura normativa se adeque a esta característica, com instâncias claras, previamente divulgadas aos programas.

As pesquisadoras Renata Albuquerque Lima e Maria Eliane Carneiro Leão Mattos, no texto UBER E A LIVRE INICIATIVA, discutiram a necessidade de regulação econômica no setor de transporte privado, tendo por plano de fundo o caso específico da empresa UBER, trazendo as justificativas apresentadas pelos que entendem como necessária a existência de regulação no setor.

No artigo A LEGALIDADE DA REGULAMENTAÇÃO DA COSMIATRIA PELOS CONSELHOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE, Mayrinkellison Peres Wanderley discutiu a legalidade da legitimidade dos conselhos profissionais da saúde de autorizarem os seus associados a atuarem em procedimentos estéticos, concluindo pela ilegalidade de autorizações que não decorrem diretamente da lei.

UMA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO EM FACE DO ABUSO DO PODER ECONÔMICO, artigo de Geilson Nunes e Jefferson Aparecido Dias, tratou da busca do desenvolvimento, em seus aspectos positivos, negativos e a problemática em torno de sua intrínseca relação com a atividade econômica, analisando o abuso do poder econômico e seus impactos para o desenvolvimento.

EDUCAÇÃO FINANCEIRA: CIDADANIA E O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO do pesquisador Alexandre Ogêda Ribeiro tratou das dificuldades da população brasileira diante da alta inflação, entendendo ser essencial a educação financeira, pois a população brasileira não sabe discutir os assuntos financeiros, querem apenas saber se “cabe no bolso”, concluindo ser um desafio que reflete na saúde econômica do país, sendo fundamental a intervenção do estado.

O artigo VEDAÇÃO AS CORRETORAS DE CRIPTOMOEDAS E IMPEDIMENTOS DE CONTAS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS de Regis Canale Dos Santos tratou da análise da decisão das instituições financeiras de não mais desejarem a continuação do contrato de conta corrente com seus clientes corretoras de criptomoedas, o que levou ao ingresso das corretoras em juízo alegando que são consumidoras do produto financeiro. O autor se posicionou contra as recentes decisões que apoiaram as instituições bancárias, entendendo que haveria abuso por parte das instituições financeiras.

O pesquisador Fabricio Vasconcelos De Oliveira, no artigo TUTELA LEGAL PARA OS CONSUMIDORES BYSTANDERS, ART. 17 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. CARLA CRISTINA SOUZA DO AMARAL, discutiu a tutela dos consumidores bystanders (consumidores observadores, atingidos através de eventos danosos relacionados às causas negociais das empresas), trazendo a tutela da vulnerabilidade dos consumidores, apresentando casos que demonstram a não utilização do artigo 17 do Código de Defesa do Consumidor.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: UMA REFLEXÃO ACERCA DE SUA FUNCIONALIDADE E DE SUA ADOÇÃO NO BRASIL, artigo de Juliana Diógenes Pinheiro e Gerardo Clésio Maia Arruda, apresentou a análise de impacto regulatório como um mecanismo essencial para a eficiência das políticas públicas, e, com isso, para o desenvolvimento social e econômico do país.

É com muita satisfação que os coordenadores apresentam esta obra, agradecendo aos brilhantes pesquisadores envolvidos em sua produção pelas reflexões e engrandecedoras discussões por ela proporcionadas.

Boa leitura!

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Carlos Eduardo do Nascimento – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Jose do Carmo Alves Siqueira – Universidade Federal de Goiás

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O RENASCIMENTO DA PROPRIEDADE

THE RENAISSANCE OF PROPERTY

Hernani Martins Junior
Alderico Kleber De Borba [1]

Resumo

O direito à propriedade é historicamente tutelado pelo ordenamento jurídico. Todavia o viés elitista do processo normativo burocratizou o acesso amplo e irrestrito à propriedade. Buscando contornar este quadro, o Estado lançou sucessivas campanhas para a regularização fundiária, nem sempre bem-sucedidas. A lei 13645/2017 representou um avanço em termos de simplificações, possibilitando a acesso à propriedade por um rito simplificado. A nova política de regularização fundiária permitirá a universalização do direito à propriedade às camadas mais simples da população brasileira. A metodologia utilizada foi a de um Ensaio Teórico Dedutivo a partir de uma Revisão Bibliográfica.

Palavras-chave: Propriedade, Regularização fundiária, Posse, Urbanismo

Abstract/Resumen/Résumé

The right to property is historically protected by the legal system. Yet the elitist bias of the normative process bureaucratized broad and unrestricted access to property. In order to circumvent this situation, the State launched successive campaigns for land regularization, which were not always successful. Law 13645/2017 represented a breakthrough in terms of simplification, allowing access to property through a simplified rite. The new policy of land regularization will allow the universalization of the right to property to the simpler strata of the Brazilian population. The methodology used was that of a Theoretical Deductive Essay from a Bibliographic Review.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Property, Land regularization, Possession, Urbanism

[1] Mestre em Direito pela Universidade FUMEC. Advogado. Professor do CESG

INTRODUÇÃO

O direito de propriedade constitui a base jurídica do mundo ocidental. Principia a escalada dos direitos com a Magna Carta de 1215 do rei inglês João Sem Terra, na qual o baronato instava por proteção contra expropriações arbitrárias.

As revoluções burguesas do século XVIII também reafirmam o direito de propriedade, que passa a ter pertinência lógica para todo processo normativo desde então. Os códigos civis que emergem desta era são por excelência patrimonialista e os crimes contra o patrimônio são duramente apenados, mostrando o forte viés protetivo dos sistemas legais à propriedade.

De forma uníssona, a efetividade deste direito é questionável, embora curado por leis vigentes e válidas, a eficácia deste direito nem sempre foi alcançada. A desigualdade social constitui desde sempre um dos grandes empecilhos ao acesso à propriedade.

O patrimonialismo aristocrático impregna o regramento com entraves burocráticos excessivos, fazendo com que a situação fática seja afastada em detrimento do patrimonialismo especulativo. Com tanta burocracia e com tantos gargalos o direito à propriedade fica obstaculizado, e a irregularidade fundiária se torna regra no Brasil e no mundo.

O clandestinismo jurídico é característica das cidades brasileiras. A informalidade urbana avança a uma taxa quatro vezes maior que o crescimento das cidades, mostrando que se nada for feito, o Estado, suas instituições, e as cidades em si mesma estão ameaçados pelo gigante da informalidade jurídica da propriedade.

O objetivo geral do trabalho é analisar a situação fundiária brasileira. Como objetivos específicos tem-se expor aspectos da atual política de regularização fundiária; mostrar o esforço do legislador em reconhecer a realidade fática, flexibilizar parâmetros urbanísticos e universalizar o acesso da propriedade, colocando-a à disposição, pela primeira vez na história, às populações economicamente marginais.

Objetiva-se, ainda, demonstrar que a regularização permite a incorporação das propriedades no seio das operações creditícias, funcionando como incremento de capital essencial ao desenvolvimento econômico, bem como aumento da arrecadação fiscal.

A metodologia utilizada foi a de um Ensaio Teórico Dedutivo a partir de uma Revisão Bibliográfica.

O desenvolvimento está sistematizado em três tópicos discursivos. Inicialmente analisa-se o histórico da desigualdade fundiária no Brasil. Em seguida a evolução das

políticas de regularização fundiária urbana. Por fim, expõe-se as inovações trazidas pelo atual modelo para a regularização fundiária urbana.

1) A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: HISTÓRICO E ATUALIDADE

O processo de ocupação do solo brasileiro é marcado pela desigualdade. Desde o descobrimento do Brasil o principal ativo econômico, a propriedade, ficou adstrito a um seleto grupo de pessoas. Grandes glebas de terras foram sendo outorgadas aos capitães das capitanias hereditárias que 'organizavam' sua distribuições em títulos de Sesmarias.

ARAÚJO (2009) e FAORO (2001) dizem que a desigualdade social sempre marcou o processo de ocupação do solo brasileiro. Com o incremento populacional a partir do século XVIII a situação de desigualdade se acentuou. O desenvolvimento da sociedade, que passou a preferir a vidas nas cidades, transformou a desigualdade social em uma chaga aberta no seio da sociedade brasileira.

NOVAES (2017) afirma que o século XX foi cenário de grande concentração urbana no Brasil. O acelerado crescimento e a fragilidade do planejamento urbano fez com que surgissem favelas em sua maioria no grandes centros urbanos. Segundo a autora, até meados do século XX as favelas estavam restritas ao Rio de Janeiro, mas, a partir de então, se tornou um fenômeno urbanístico nacional.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) define favela como um conjunto de edificações, com pelo menos 50 unidades, construídas de materiais pobres, com chapas zincadas ou de madeira, que conferem um caráter precário às edificações. Ao se proliferarem em toda a grande cidade o poder público se vê impossibilitado de coordenar esforços para promover avanços no cenário caótico da cidade brasileira.

NOVAES (2016) afirma que "*... se a urbanização acelerada já inflige riscos aos cidadãos urbanos, num contexto de desorganização e falta de planejamento tem o poder de ser ainda mais devastadora, renega milhões de habitantes a condições de extrema indignidade...*"

Muitos autores atribuem este movimento de urbanização desordenada ao avanço do processo de globalização.

Para MARCUSE e VAN KEMPEN (2000) a globalização alterou o panorama espacial e aumentou a desigualdade social, alterando o panorama socioeconômico. A verdade é que grande parte da irregularidade urbana é atribuída a uma deterioração dos níveis de renda de parcela expressiva da sociedade.

De forma semelhante GLAESER, SCHEINKMAN e SHLEIFER (2002) afirmam que a desigualdade acentua a percepção dos problemas urbanos, delineando um quadro

extremamente hostil para os mais pobres, já que as instituições democráticas e o sistema local, histórica e sistematicamente favorecem os interesses das classes dominantes.

Com a aglomeração demográfica nas cidades, o problema da informalidade e do clandestinismo se tornam mais evidentes. Segundo o IBGE (2010), em 2010 o Brasil tinha 85% de cidadãos urbanos, o que representa 165 milhões de pessoas morando em apenas 0,6% do território nacional, um cenário diametralmente oposto ao que vigorava 50 anos atrás. O êxodo rural é visto como o principal componente do crescimento urbano. Recentemente visto no terceiro mundo, é o mesmo fenômeno vivido na Europa, no início do século XX.

A grande questão sociopolítica do desenvolvimento das cidades (econômico e demográfico) é que grande parcela da população não desfruta os frutos do desenvolvimento econômico. A desigualdade urbana faz com que parcela da população fique à parte do que a cidade oferece, em termos de lazer, trabalho, habitação, e inserção no desenvolvimento econômico. Este fenômeno é bem conhecido dos principais estudiosos da área como: MARCUSE e VAN KEMPEN (2000); GLASER, RESSEGER e TOBIO (2009); DAVIS (2017); FERNANDES e ALFONSIN (2006); MARICATO (2006); ONU-HABITAT (2013); dentre outros.

Os dilemas levantados pelos autores são parecidos, mostrando a linearidade do fenômeno e a consistências das análises. Desigualdade urbana, clandestinismo jurídico, informalidade civil, violência, menor expectativa de vida, exclusão social, exclusão espacial, segregação urbana, aprofundamento da desigualdade, alijamento dos processos de desenvolvimento econômico, pouca mobilidade social, pouca oferta de serviços públicos essenciais básicos.

NOVAES (2016) fala que a desigualdade regional brasileira, de maneira geral, potencializa ainda mais este movimento em direção à cidade. Para o autor, há uma nova onda migratória que representa um dos fatores recentes do inchaço das cidades brasileiras. Essa nova onda, impulsionada pela desigualdade regional, está provocando um processo de desertificação que avança sobre grandes áreas do território nacional, especialmente no nordeste do país.

Os migrantes chegam com poucos recursos, senão sua força de trabalho, e se amontoam em áreas de risco, em assentamentos irregulares, sem oferta de serviços públicos, num contexto de total ausência do Estado.

FERNANDES e ALFONSIN (2006) aponta como parte do problema da cidade brasileira a dificuldade de acesso ao solo urbano, a dificuldade de titulação da parcela mais pobre da população, fruto em grande parte, do processo irregular e clandestino de

parcelamento do solo. A precariedade e o clandestinismo em que vivem trazem aos mais pobres custos adicionais, diminuindo a competitividade econômica deste grupo frente ao ambiente microeconômico. Os autores também dizem que o preço do solo urbano está diretamente relacionado a quantidade de equipamentos públicos presentes nas áreas. Quanto mais equipamentos maior preço, quanto maior o risco menor preço. Vale ressaltar que grande parte da valorização alcançada pelos imóveis (sobretudo na cidade regular, cidade legal) é devida ao investimento público, custeado pela sociedade como um todo. Todavia, gozada apenas pelas parcela mais rica da sociedade.

NOVAES (2016) relata que este fenômeno descrito por Fernandes e Alfonsin (2006) representa o que os teóricos chamam de assimetria na distribuição do recurso e da política públicoa, que emerge da condição de desigualdade social, em que um grupo é incapaz ou impossibilitado de ocupar os diferentes nichos de governança da sociedade, responsável pela deliberação e pelo carreamento dos recursos e das políticas públicas.

Fica evidente que fatores históricos contribuem para o quadro atual. A ocupação do solo brasileiro foi traçada de forma elitista, privilegiando classes dominantes, que eram não só beneficiários das terras como também beneficiários diretos dos investimentos e das políticas públicas.

Para MARICATO (2006) há uma política de desenvolvimento urbano posta em prática desde os anos 60. Todavia esta política se mostrou incapaz se suprir a demanda do influxo demográfico vivido pela cidade neste período. A desigualdade continua a crescer desde então, e a condição urbanística da cidade continua a crescer também. Em geral o que se vê é a piora dos principais indicadores de qualidade das cidades brasileiras (não só as brasileiras, mas as do mundo em geral). A característica mais marcante que podemos abstrair da citação supra, é a total ineficácia de toda a política pública posta em curso para mitigar os efeitos da cidade ilegal.

NOVAES (2016) diz que:

> Sob o véu da desigualdade as relações sociais são impactadas e tomam forma, o mundo físico em profunda relação com o mundo psíquico, determina padrões de comportamento psicológicos próprios e a desigualdade que até então era material agora se aprofunda, da mesma forma, se os efeitos da desigualdade eram circunstanciais e transitórios agora se perpetuam, o que aumenta sua resiliência e consequentemente o custo de sua mitigação. Em seu viés mais trágico a desigualdade, separa os indivíduos, cria as chamadas barreiras sociais criando núcleos sociais estanques e impermeáveis, o que inevitavelmente desemboca num retrocesso político e social, relegando ao nada séculos de lutas pelos direitos fundamentais, colocando todo o sistema social em risco de iminente colapso.

Especialmente elevado no terceiro mundo e no Brasil, a desigualdade social, teve piora no passado recente, para a ONU-HABITAT (2010), em 2009 o índice de Gini era 0,52

número este que colocava o país numa posição de extrema desigualdade, figurando dentre os mais desiguais do mundo.

O contraste existente na cidade brasileira é relatada por SANTOS (1994). Para o autor, a cidade legal e a cidade ilegal, representam dois mundos totalmente díspares no que tange à oferta de serviços públicos. O autor usa inclusive uma sugestiva alegoria para qualificar a desigualdade urbana brasileira: diz que a cidade é formada por zonas luminosas e zonas claras. A primeira resplandece o urbanismo e os equipamentos públicos em proveito de uma classe minoritária e dominante; a segunda é desprovida de todo e qualquer conforto urbanístico, relegando à classe pobre um estado de penúria e privação de serviços essenciais.

NOVAES (2016) diz que "*a falta de titulação das propriedades passa a ser um fator de exclusão e segregação socioespacial, (...) fica dividida em cidade legal e cidade ilegal aprofundando o processo de segregação*". Diz também que esta dinâmica, embora seja pictórica da cidade grande, "*está também presente na cidade pequena, fazendo com que o processo de exclusão com viés espacial se torne uma constante no cenário urbano brasileiro.".* Desta forma, podemos ver que as cidades brasileiras de forma geral e irrestrita, grandes ou pequenas, ricas ou pobres, carecem de regularidade fundiária e urbanística.

Autores por todo mundo apontam este fenômeno com preocupação. TONKS (2012) fala da desigualdade de segunda geral, como sendo aquela que emerge e se consolida em um cenário de desenvolvimento econômico. Vista como fruto do fracasso de mecanismos redistributivos e regulatórios, estranhamente percebida em países como França, Alemanha e Inglaterra.

O crescimento urbano acelerado dificulta o desenvolvimento da infraestrutura, da implantação dos serviços básicos, e moradias alternativas, aumenta os custos da infraestrutura urbana e muitas das vezes a inviabiliza, fazendo perpetuar uma das mais marcantes características da urbanização brasileira que é o padrão de desigualdade na divisão do solo e no acesso aos recursos públicos. As cidades brasileiras continuam a ser divididas em áreas ocupadas por pessoas ricas, as quais são bem equipadas, tem provimento de infraestrutura e habitação; e áreas ocupadas pelos mais pobres, onde há falta de investimento público e as condições habitacionais são precárias.

Fica claro nas palavras de NOVAES (2016) que *"o estado é incapaz de promover uma política pública de urbanismo realmente inclusiva"* seja do ponto de vista estético e físico quanto do ponto de vista jurídico.

A clandestinidade jurídica da cidade nasce da ocupação sistemática de área alheia ou do desarranjo no processo de parcelamento do solo. No primeiro caso um grupo ocupa uma

área, sendo ela pública ou privada, e em seguida edifica, subdividem, alienam, dão em garantia, tudo em uma perspectiva irregular e clandestina com mecanismos próprios de garantias. No segundo são os próprios proprietários que ao proceder o parcelamento de suas áreas, não atendem aos requisitos definidos em lei, e com isto, promovem o parcelamento do solo de forma precária e irregular. Neste caso último, não há a construção de equipamentos públicos, não há projeto urbanístico e os que ali se assentam acabam por se submeter a condições de precariedade e de risco, físicos ou jurídicos. Não há como não dize que neste caso, o estado figura como corresponsável da irregularidade física e jurídica da cidade, pois ele mesmo, o estado, se furtou à sua função de fiscalizador de ente que zela pelo interesse público e difuso, promotor do desenvolvimento equilibrado e sustentável.

A confluência destes fatores fazem com que os assentamentos informais no Brasil se multipliquem.

Para DENALDI (2011) apenas na década de 80 o número de favelados cresceu 2,8 milhões, chagando a 5 milhões em 1990. Desde então a taxa de crescimento das favelas é de 4,5% ao ano enquanto que a cidade cresce, no mesmo lapso temporal, a uma taxa de 1,5% ao ano. Em 2010, o censo do IBGE apontou que haviam 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas. Número que representava 7% da população brasileira à época.

A informalidade na ocupação do solo urbano é a regra, para FERNANDES e ALFONSIN (2006). Segundo eles a taxa de crescimento da informalidade é muito maior que a taxa de crescimento da cidade formal. Tal dado nos traz preocupação, assim como o traz também ao estado. Assim, tanto a sociedade como o estado, se vêm diante de um mostro que cresce cada vez mais, que se agiganta de forma incontrolada, e que se alimenta da sociedade em si mesma e dos recursos do próprio estado.

RIBEIRO (2016) afirma que apesar de todo o esforço legal compreendido na regularização fundiária, a irregularidade continua a crescer. Talvez por isto, recentemente, foram editadas duas grandes normativas da regularização fundiária. A lei 13.645/2017 e o decreto 9310/2018, que são considerados evoluções em relação à legislação predecessora. Estas duas legislações reestruturam grande parte do procedimento de registro para fins de regularização fundiária. Flexibiliza procedimentos administrativos e extrajudiciais, empoderam os municípios para deliberarem sobre o uso e ordenamento do solo.

2) A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A lei 11.977/2009, dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. No que tange à regularização fundiária, referida lei foi alterada pela lei 13.645/2017. O capítulo referente à

regularização recebeu nova redação, novos instrumentos foram criados pela lei com o ímpeto de aperfeiçoar os mecanismos da política de regularização fundiária.
Em 2018, as alterações promovidas pela lei 13.645/2017 foram regulamentadas pelo Decreto 9310/2018, dando grande ênfase na necessidade regularização fundiária, bem como na flexibilização de parâmetros e procedimentos.

Conforme vem-se delineando, diante do quadro de irregularidades, a sociedade brasileira por muito tempo se viu perdida em meio aos seus próprios desacertos. A demanda por uma campanha de regularização fundiária ecoou em todos os setores. As comunidades reverberaram sua realidade entremeio a revolução tecnológica da comunicação. As classes sociais mais altas também sentem os efeitos da cidade irregular e passam a advogar em prol de mudanças na regularização fundiária.

Em 1988 a Constituição da República Federativa do Brasil-CRFB, já prenunciava a necessidade de uma normatização urbana específica que fosse curadora do meio urbano, proporcionando uma cidade segura e sustentável, plenamente adequada ao desenvolvimento humano. Embora de caráter geral e abstrato, o texto constitucional mostra a preocupação com a situação jurídica da cidade, preocupação que perpassa a dimensão, física e estrutural, a dimensão social e econômica, e a dimensão ambiental. Todos estes aspectos em sinergia, desembocarão na cidade legal.

A atual política de regularização fundiária urbana (REURB) recebe novo impulso na medida em que flexibilizou parâmetros e reduziu exigências legais. Atualmente está fundada em três pilares básicos: 1) Medição da Área; 2) Elaboração de projetos na municipalidade; e 3) Processamento na serventia extrajudicial de Registro de Imóveis da circunscrição – cartórios.

Em Minas Gerais o colégio de registradores estaduais busca parceria com as universidades para superação da fase de medição e levantamento topográfico. Uma vez posta em curso esta parceria, o Estado avançará de forma célere e sistemática, rumo a um cenário de regularidade formal dos imóveis aqui localizados. Este passo é fundamental para romper a inércia do procedimento de REURB, haja vista que no atual o atual modelo elegeu o município como órgão gestor da REURB.

Os municípios brasileiros, via de regra, não dispõem de recursos humanos especializados. Demanda treinamento de seus quadros tanto em questões urbanísticas quanto em aspectos jurídicos. Embora os Cartórios de Registro de Imóveis tenham grande interesse no processo de regularização fundiária e disponham de conhecimento jurídico para promovê-la, deve-se trabalhar em sinergia com os atores comprometidos nas outras fazes da política.

De forma geral uma mudança de paradigma está em curso. Com a onda de desjudicialização que implicaram diversas reformas nas leis processuais, as serventias extrajudiciais incorporaram novas atribuições e a cada dia e assumem protagonismo no desenvolvimento da REURB. Os cartórios passaram a desenvolver papel importante na sociedade e no desenvolvimento econômico. A política de REURB é mais uma frente ativa de posicionamento das serventias frente a sociedade.

Desde o Código Civil de 1916, há no ordenamento brasileiro notável proteção da propriedade. O cenário de desigualdade social e econômica mais o predomínio das elites proprietárias nos nichos de governança e legiferança, fizeram do país um paraíso da propriedade privada. Esta primazia da propriedade, encontra reflexos em todo o ordenamento brasileiro, e não só no Código Civil. O Código Penal é outro exemplo. As penas por crimes contra a propriedade são vista como excessivas quando comparadas com as penas pelos crimes contra a vida, evidenciando a preponderância da propriedade (sobretudo a privada) no processo legislativo.

Neste contexto, o discurso da "legalidade", da "segurança jurídica" se tornam premissas extremamente fortes, e sempre muito atreladas às práticas do registro imobiliário. A força destas premissas, em muitos momentos se tornaram óbices ao processo de regularização, que para avançar necessitou lançar novas bases, e principiar uma nova postura. A gravidade da situação forçou a norma brasileira (de origens no direito romano) a caminhar em sentido contrário na direção da simplificação e da primazia da realidade fática, premissas do *common law.* Segundo o Ministério das Cidades, estima-se que haja, atualmente no Brasil, cerca de três milhões de imóveis irregulares. Isto representa nada mais nada menos que 50% dos imóveis do Brasil. Segundo o Ministério, todo este contingente de imóveis tidos por irregulares, apresentam algum tipo de irregularidade jurídica ou urbanística, que lançam eles no limbo dos imóveis irregulares.

Com tamanha parcela irregular, o que está em cheque não é somente a situação jurídica e a titularidade dos imóveis, mas o próprio desenvolvimento econômico.

Os imóveis, historicamente, desde os tempos imperiais, são o grande lastro econômico para operações de crédito. Diante deste desafio enorme, a política de REURB se apresenta como uma sensata política de desenvolvimento no plano macroeconômico e uma sensata política de desenvolvimento social e humano visto sob o panorama do plano microeconômico. Cada imóvel que ingressa no fólio real representa uma família dignificada, e ao mesmo tempo também, um novo ativo econômico que ingressa em circulação, aumentando assim a felicidade individual e a circulação de capital na economia.

A lei imperial 556 de 1850, conhecida como Código Comercial Brasileiro, é tida como a mãe dos registro de imóveis. Conhecida como lei das hipotecas, esta lei pela primeira vez, busca facilitar a execução por créditos, já que as propriedades eram dadas em garantia, em hipotecas. Posteriormente, foi editada a Lei Eusébio de Queiroz (lei 581 de 1951), que abolia o tráfico negreiro e alijava o negro do acesso às terras.

Em 1854, surge a lei terras (lei imperial número 601), que cria o conceito de terra devoluta e elenca as possibilidades de legitimação das posses em contraponto às que eram proibidas, ou seja, as terras devolutas. Esta lei além de legitimar a posse, era um tentáculo estatal para amealhar de volta o principal ativo econômico da época, indiscriminadamente concedida no século anterior pelo regime das Sesmarias.

Em seu artigo 8º a lei de terras, dizia que aquele que deixava de fazer a demarcação da propriedade perdia o direito a esta, ficando apenas com a posse. Embora a lei de terras lançasse mecanismos regulatórios na questão fundiária, seu maior legado foi a extremação entre as terras de domínio público e aquelas de domínio privado.

Se o indivíduo perdia a propriedade e ficava com a posse, qual seria sua motivação para a regularidade? A resposta é simples, sua motivação residia no lastro econômico que a propriedade oferecia com base na lei das hipotecas. O indivíduo não perdia o domínio, mas perdia uma das grandes funcionalidades da propriedade: o direito ao processo hipotecário. Este fato representa uma evidencia, no sentido de que a propriedade caminha junto com o capital no caminho do desenvolvimento econômico, no caminho do crédito.

Frise até a edição das leis imperiais, não existia no Brasil a atividade registral imobiliária. O registro era feito no Registro do Comércio, e também nas paróquias – os chamados registro do vigário (CARVALHO, 1973). Esta duplicidade de instâncias gerava insegurança jurídica. Somente em 1964 surge o Registro de Imóveis-RI que unifica em um só local o Registro (demarcação, qualificação, titulação) ao sistema de garantias.

Desde sua gênese, o RI sempre foi visto como um filtro de legalidade, local onde a propriedade era bem guardada. Desde então foi sempre recebendo novas atribuições legais. A Lei de Parcelamento de Solos – lei 6015 de 1967 – impôs ao RI uma série de atribuições e obrigações. De igual modo leis subsequentes também o fizeram: Normas tributárias, Código Florestal, Constituição Federal, Estatuto das Cidades dentre outras.

O RI ficou sendo responsável pelas averbações das reservas legais, pela fiscalização do recolhimento de tributos diversos (transmissionais, previdenciários, emolumentos, IPTU, dentre outros), reafirmando o seu caráter de filtro de legalidade. A complexidade desta trama de exigências acabou por afastar os imóveis da regularidade fundiária. É muito mais fácil

fazer um “contrato de gaveta” que faz lei entre as partes, do que se submeter ao processo oficial de transmissão de um bem que tem efeito “erga omnes”.

O acúmulo de exigências no ato do registro, não necessariamente acode premissas básicas envolvendo a titularidade do imóvel. São atribuições que o poder público, na ingerência da atividade notarial e registral, embute no ato registral, como via de se eximir de sua função original de fiscalização e controle. Sua função como Estado é repassada para o RI e realizada toda no ato do registro. Sendo assim, a transmissão da propriedade ou os atos atinentes à regularidade fundiária esbarram num gargalo burocrático, erroneamente imputado ao RI. Com a complexidade e com o custo desta operação, o imóvel sai do RI e vai para a segurança do “bons costumes”, do “fio do bigode” e dos “contratos de gaveta”.

Imaginemos um caso hipotético que os imóveis estão sem ser partilhados por três gerações. Como registrar três formais de partilha sequenciais? Na prática isto não acontece. Herdeiros compartilham entre si, transacionam entre si, tudo sem nenhum aval das instituições especializadas.

Para se regularizar estas questões é necessário repensar o ato do registro imobiliário. É realmente necessário que o RI fiscalize o recolhimento de contribuições previdenciárias? E as guias de ITBI? Neste último caso o fato gerador é a transmissão da propriedade, que no Brasil só se efetiva com o registro do imóvel no fólio real. Então exigir a guia de ITBI antes do registro é anunciar a cobrança de um tributo antes mesmo do fato gerador. Mais racional seria a dispensa destas exigências que não dizem respeito direto ao direito proprietário. Mister seria priorizar o registro e feito este oficiar os órgãos fiscalizadores dos tributos correlatos: Município para impostos de transmissão; INSS para contribuições previdenciárias; e assim por diante.

Mas o modelo institucional trazido, principalmente pela lei de parcelamento do solo, impõe uma série de exigências no ato do registro. Isto obsta o registro e naturalmente afasta o imóvel da legalidade.

O grande avanço a atual lei de REURB, lei 13.465 de 2018, é que ela flexibiliza diversos mecanismos, literalmente, abre a porteira ao registro. Flexibiliza critérios para a Legitimação Fundiária, aumenta o rol dos legitimados, cria a titulação por listagem mediante o registro do Certificado de Regularidade Fundiária, e ainda permite a averbação de construção por ‘mera notícia’. A razão destas flexibilizações está na garantia da plenitude das funções do imóvel, considerado o palco imediato da atividade humana, seja para a moradia, seja para o extrativismo, seja para a produção de bens, seja como lastro econômico e financeiro.

3) INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO NOVO FORMATO

O Código Civil de 1916-CC/16 convalidou o sistema das posses. Quando da edição do Código, as posses foram transformadas em propriedade. Portanto a aquisição de propriedade constituiu um ato jurídico perfeito, impossível de ser alterado. Todavia nunca esteve presente no fólio real, adveio de um regime de posses muitas vezes de origem clandestina e irregular à época.

A partir do CC/16 a REURB passou tem importância crucial para suplantar a clandestinidade das propriedades, inscrevendo todos os imóveis, indistintamente no fólio real. Estes imóveis constituíam propriedade plena, todavia não poderiam ser transferidos pois não possuíam matrícula. Daí a importância de se pensar uma política de regularização fundiária realmente inovadora com flexibilidade para abarcar tais situações.

As flexibilizações trazidas possibilitam a regularização de povoados antigos, inclusive rurais em que a divisão é menor que a fração mínima de parcelamento rural e o uso é urbano.

A REURB atual se dá nos moldes da mais primeva delas: aquela iniciada em 1850, no Brasil Imperial. Começa com: 1) a individualização das matrículas dos imóveis, com a descrição e com o levantamento dos imóveis bem como sua localização diante de arruamentos e outros equipamentos públicos; 2) passa pela atualização dominial, onde é atribuído propriedade plena aos possuidores; 3) regularização construtiva, com a emissão de habite-se, com a averbação da construção, com a instituição de condomínio, com a instituição de direito real de laje, ou qualquer outra caracterização envolvendo a real situação do imóvel; e 4) financiamento habitacional.

Ao simplificar a regularização de construção, atualiza-se no fólio real a situação do imóvel, que já ingressa como um ativo econômico maior, possibilitando maior lastro creditício. Como resultado teremos o imóvel preenchendo os critérios de sustentabilidade, na medida em que alcança a sustentabilidade econômica. Ademais o crédito público deixa de ser um privilégio dos mais ricos. Poderá chegar a uma parcela considerável da população, justamente a parcela que mais precisa do crédito. A igualdade como premissa constitucional avançará na medida em que os mais pobres terão acesso às taxas de juros equivalentes às dos mais ricos.

A notificação dos confrontes saiu do final do procedimento e veio para o início do processo de regularização, o que dá celeridade ao procedimento e não cria frustrações desnecessárias, uma vez que todo o trabalho se dará após a notificação. O que acontecia antes era que o dispensado nas etapas prévias se perdia diante de impugnações de confrontantes. Se

desde logo já se tem o posicionamento do confrontante poder-se-á fazer alterações de plano, antes da propositura do projeto. Esta nova sistemática dá mais reacionalidade ao procedimento, sem contudo, ameaçar direitos de terceiros.

Fomentar a regularidade fundiária, significa aumento de receitas para o Estado. Ao ingressar no fólio real um imóvel que outrora não existia no plano legal, dá início a uma cadeia de domínio e transmissões no seio das instituições estatais. O imóvel irregular, não paga IPTU, não paga outras taxas municipais de serviços, não recolhe impostos de transmissão, muito menos emolumentos. A partir da regularização todas estas incidências tornam-se possíveis, e ainda serão continuadas e sequenciais.

Se havia vozes dissonantes a respeito da conveniência da REURB diante da gratuidade de alguns tributos, o PL5457/2018 veio calar. Este projeto de lei, institui o Fundo Especial Registral de Regularização de Interesse Social (FERRFIS), um fundo que conta com aproximadamente 250 milhões de reais por ano, de recursos ancorados no Ministério das Cidades, destinado ao ressarcimento dos atos objeto da regularização fundiária. Este fundo é destinado aos registradores de imóveis, que perfazem a faze final da regularização fundiária. Mais que cobrir custos oriundos da política, a criação deste fundo, mostra o interesse do estado na plenitude da política o que mostra uma evolução no pensamento político no que tange às questões fundiárias.

3.1) Aspectos procedimentais da REURB.

Foi dito a princípio que um dos grandes avanços da nova lei de REURB foi o aumento do rol dos legitimados. Este rol é trazido no artigo 14º da lei 13465/2017.

> Art. 14. Poderão requerer a Reurb:
> I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
> II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;
> III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
> IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e
> V - o Ministério Público.
> § 1o Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.
> § 2o Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.
> § 3o O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.
> **Artigo 14º Lei 13.465/2017, Brasil (2017)**

O inciso II do artigo supra é especialmente rico e abrangente, em sua exegese não pretende deixar de fora nenhum eventual legitimado ou interessado na promoção da regularidade fundiária, aqui vista como interesse primordial do estado e como tal não pode ser obstaculizada.

O processo se inicia com um Requerimento que deve conter todas as informações atinentes aos imóveis e aos acidentes correlatos. Deve prever quais matrículas estão inseridas no perímetro (se existirem), quais áreas foram usucapidas, qual o perfil dos regularizados (importante para definição do tipo de REURB), qual o perfil dos regularizados, se são de baixa renda ou não. Deve também conter aspectos urbanísticos da área, constando se há uma infraestrutura básica, constando quais os equipamentos públicos existem lá, se a ocupação foi antes de 19/12/1979 (recorte temporal que define o rito da REURB), nome e identificação dos ocupantes dos núcleos. O requerimento deve ser instruído com nomes dos confrontantes e respectivas matrículas, com a indicação de áreas sob risco ambiental ou ambientalmente protegidas, dizendo se há áreas de risco.

A descrição ambiental e geológica da área é de suma importância, uma vez que havendo restrições ambientais e geológicas, a lei exige um estudo ambiental, um projeto de infraestrutura para estabilização da área e prevenção de riscos geológicos. O ideal, diante da presença destes riscos, é á cisão da área com riscos da área livre de riscos, e a proposição de dois procedimentos de regularização distintos. Desta forma haverá uma área, de pronto já desembaraçada de questões de risco. Estes dois procedimentos podem transitar em paralelo, todavia um deles terá procedimento simplificado.

O requerimento será destinado ao poder público municipal, que prosseguirá instaurando o Procedimento de REURB através do deferimento do pedido contido no requerimento. Havendo necessidade o próximo passo será a elaboração de estudos técnicos ambientais, se o perímetro levantado contiver áreas ambientalmente protegidas. Havendo necessidade deverá ser feito um estudo técnico para áreas com limitações geotécnicas. Se a proposição do procedimento se der por associação, deverá ser anexado o estatuto da associação.

Recebido o requerimento e supridas as demandas iniciais, o município deve autuar o recebimento e emitir o ato do artigo 13º da lei 13465/2017, definindo a modalidade da REURB (Social ou Especial – S ou E) e proferindo a decisão instauradora. Caso não seja esta a decisão poderá, o poder público municipal, denegar o pedido.

Vale ressaltar que o critério que define a REURB em S ou E é objetivo e diz respeito à renda dos moradores a serem regularizados. Se a renda do núcleo familiar for menor ou igual

a 5 (cinco) salários-mínimos é passível a aplicação das normas e procedimentos atinentes à REURB-S, que implica, dentre outras vantagens em relação à REURB-E, a gratuidade de despesas, taxas, e emolumentos, quando do primeiro registro. Há também limitação para enquadrado na REURB-S se o indivíduo a ser titulado possuir outro imóvel, todavia esta restrição só é aplicável se a regularização se der na modalidade Legitimação Fundiária.

A gratuidade que cabe à REURB-S valerá a partir de instaurado o procedimento de regularização fundiária, mediante apreciação do requerimento do interessado, com subsequente qualificação na modalidade social.

Em se tratando de REURB-S as facilidades extrapolam todos os requisitos envolvendo os direitos reais de coisa pública. Nos artigos 70-13 da lei, ficam suspensas diversas exigências legais atinentes a bens públicos. Diversas disposições exigidas pela lei de parcelamento de solo são suspensas, ficam dispensados as exigências de desafetação de coisa pública, e ainda obriga o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social a destinar recursos para a compensação de custos referentes a atos da REURB-S.

A ideia trazida na lei, consubstanciada ao longo do seu texto é desobstruir quaisquer barreiras que impeçam o acesso à propriedade formal. Privilegia a situação fática. Concede variados tipos de direitos reais, com variados instrumento: Legitimação fundiária, concessão de direito real de uso e moradia, direito de laje, superfície, entre outros bastando como pressuposto a comprovação de ser um núcleo urbano consolidado.

Invariavelmente tanto a REURB-E quanto a REURB-S seguirão o mesmo rito. Haverá a demarcação prévia e desdobramentos administrativos nos termos do artigo 31º da aludida lei.

> Art. 31. 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.
> § 1º Tratando-se de imóveis públicos ou privados, caberá aos Municípios notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.
> § 2º Tratando-se de imóveis públicos municipais, o Município deverá notificar os confinantes e terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.
> § 3º Na hipótese de apresentação de impugnação, será iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos de que trata esta Lei.
> § 4º A notificação do proprietário e dos confinantes será feita por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, considerando-se efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço.
> § 5º A notificação da Reurb também será feita por meio de publicação de edital, com prazo de trinta dias, do qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, nos seguintes casos:
> I - quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados; e
> II - quando houver recusa da notificação por qualquer motivo.

> § 6º A ausência de manifestação dos indicados referidos nos §§ 1o e 4o deste artigo será interpretada como concordância com a Reurb.
> § 7º Caso algum dos imóveis atingidos ou confinantes não esteja matriculado ou transcrito na serventia, o Distrito Federal ou os Municípios realizarão diligências perante as serventias anteriormente competentes, mediante apresentação da planta do perímetro regularizado, a fim de que a sua situação jurídica atual seja certificada, caso possível.
> § 8º O requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.
> § 9º Fica dispensado o disposto neste artigo, caso adotados os procedimentos da demarcação urbanística.

A definição da natureza pública ou privado do imóvel objeto da REURB é crucial para o procedimento. A importância está no fato de que para imóveis públicos não se pode lançar mão da Legitimação de Posse.

Caso haja necessidade de adequação infraestrutural, é necessário o memorial descritivo das intervenções bem como o cronograma físico de obras e serviços a serem realizados nos termos do artigo 36º. Cabe ainda ao poder público municipal: 1) aprovar e cumprir ou fiscalizar o cronograma de obras e intervenções conforme for o caso; 2) realizar buscas cartorárias, notificações; 3) elaboração do projeto de regularização fundiária; 4) realização dos estudos técnicos ambientais e geotécnicos, se for o caso; 5) notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para querendo, apresentarem impugnações no prazo de 30 dias, contado da data do recebimento das notificação; e 6) exigir a assinatura de termo de compromisso pelos responsáveis por implementação das medidas saneadoras.

No que diz respeito às notificações, outra simplificação trazida pela lei, pode ser pessoal, por AR ou por edital, deve explicar que a impugnação pode versar inclusive, sobre a discordância de eventual titulação final por usucapião, na medida em que não serão renovadas as notificações aos confrontantes e aos demais titulares de direitos reais afetados pelo procedimento. A notificação por AR está instituída no Decreto 9310/2018 e não apresentação de impugnação, implica concordância e anuência com o procedimento.

A flexibilização de parâmetros se deu de forma ampla e irrestrita. Neste novo arranjo, há a possibilidade de se regularizar imóveis comerciais e lotes não ocupados, o que não ocorria e nem era possível na vigência da lei anterior. Flexibilizou também os requisitos de infraestrutura minimamente demandados, representado uma relativização dos requisitos exigidos pela lei 6766/1979 que exigia mais equipamentos. Agora, para fins de REURB, bastam: sistema de coleta de água, coletivo ou individual; sistema de coleta de esgoto,

coletivo ou individual; rede de energia domiciliar; soluções de drenagem; outros equipamentos exigidos conforme exigências locais e características regionais. Então podemos concluir que a nova redação possibilita um assentamento urbano que não possua rede de drenagem (apenas solução de drenagem), que não possua iluminação pública (basta a domiciliar), que não possua rede de esgotamento sanitário coletivo (é permitido o individual – fossa ou similar). Uma leitura atenta da redação do novo texto nos levará a crer que a infraestrutura básica essencial para fins de REURB-S é menos que a infraestrutura básica da lei 6766/79.

Como visto o município tem papel crucial no atual modelo de REURB. A municipalidade é o palco da maioria das etapas definidoras da REURB, além de ser legitimado para promover a regularização, é o município quem aprova todos os atos prévios ao registro, é ele quem define o tipo de REURB, traça e delineia o projeto de regularização fundiária. Esta atribuição de competências primárias ao município é fruto do modelo gestado na Lei 13.465/2017, e representa não só avanços na exequibilidade da política, mas confere celeridade ao processo, desafoga as rotinas do RI, empodera os municípios na definição dos rumos da sua política urbanística e reafirma o seu papel constitucional de ente federativo.

O município é quem detém a prerrogativa da decisão saneadora momento em que o município tem para aferir todos os passos desde o requerimento inicial, a classificação do tipo, aspectos formais, aspectos do projeto de regularização fundiária, adequação ambiental, recebe as impugnações, promove a reunião de conciliação (em caso de impugnação) e todos os procedimentos que antecedem a exaração da Certidão de Regularização Fundiária a ser levada e registrada no RI.

A certidão de regularidade fundiária (CRF) deve conter os 6 elementos essenciais, elencados no artigo 38º do decreto 9310/2018.

> **Art. 38**. A CRF é o ato administrativo de aprovação da Reurb que acompanhará o projeto de regularização fundiária aprovado e conterá, no mínimo:
> I - o nome do núcleo urbano regularizado;
> II - a localização do núcleo urbano regularizado;
> III - a modalidade da Reurb;
> IV - os responsáveis pelas obras e pelos serviços constantes do cronograma;
> V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando possível; e
> VI - a listagem dos ocupantes que houverem adquirido a unidade, por meio de título de legitimação fundiária ou de ato único de registro, que conterá o nome do ocupante, o seu estado civil, a sua a profissão, o seu número de inscrição no CPF, o número de sua carteira de identidade e a sua a filiação.
> **Parágrafo único**. A CRF, na hipótese de Reurb somente para titulação final dos beneficiários de núcleos urbanos informais já registrados junto ao cartório de registro de imóveis, dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária aprovado.
> **Art. 38º Decreto 9310/2018 (BRASIL, 2018)**

A CRF é o título hábil para ingresso no RI. A partir do CRF todos os demais atos ocorrem no Registro de Imóveis.

Como resultado da REURB há a conferência de título de direitos reais ao particular, que poderá ser feita de forma gratuita nos moldes da REURB-S ou de mediante pagamento de justo título nos moldes da REURB-E. A titulação pode se dar em fase única ou em fases consecutivas. Pode-se, a critério do município, proceder primeiramente o parcelamento em lotes, com a subsequente, regularização predial, que representará o nível ótimo e ápice do procedimento de regularização fundiária. O Artigo 42º do Decreto 9310/2018 assim estabelece. Diz que a aprovação do projeto de Reurb importa: 1) a abertura de nova matrícula, quando for o caso; 2) a abertura de matrículas individualizadas para os **lotes** e **as áreas públicas** resultantes do projeto de regularização aprovado; e 3) o registro de direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos lotes dispensada a apresentação do título individualizado. Isto indica que a titulação do proprietário se dará de diferentes maneiras, quando a lei fala em dispensa de titulo individualizado, fala da possibilidade de uma lista que fica a critério do município.

3.2) Das isenções

As reiteradas isenções trazidas nas normativas da política de REURB é a mais convincente prova de boa vontade estatal para com a regularização fundiária. As isenções na REURB-S instituídas pela lei 13465/18 mostram a preocupação do legislador com a universalização do acesso à política de REURB criando mecanismos para as classes mais carentes terem acesso ao processo de regularização.

No artigo 13 da lei são apresentados oito atos de gratuidade garantida para os beneficiários da Reub-S. São eles: 1) o primeiro registro da REURB-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; 2) o registro da legitimação fundiária; 3) o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; 4) o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; 5) a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; 6) a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da REURB-S; 7) o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da REURB-S; e 8) o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

Na sequência no Artigo 13 o legislador elimina o maior das barreiras existentes ao registro, diz que a prática dos atos gratuitos elencados “independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua

comprovação". Com esta redação não fica dúvida que o interesse objetivo da lei é a promoção do acesso à propriedade plena de forma ampla e irrestrita.

O decreto 9310/2018 também afirma a responsabilidade do oficial registrador de não exigir quitações tributárias, entendidas como impostos, taxas, contribuições ou penalidades e demais figuras tributárias nos atos de registro e averbação relativos à REURB-S. A gratuidade em questão é válida para os beneficiários apresentarem o título para registro em até um ano após sua emissão.

No Artigo 54 do Decreto supra elenca mais hipóteses de gratuidade que o artigo 13 da lei 13465/2017. O dispositivo legal traz quatro outras isenções, totalizando 12, são elas: 1) o primeiro registro da REURB-S, o qual confere direitos reais aos beneficiários; 2) o registro da legitimação fundiária; 3) o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; 4) o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; 5) a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; 6) a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da REURB-S; 7) o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da REURB-S; 8) a averbação das edificações de conjuntos habitacionais ou condomínios; 9) a abertura de matrícula para a área objeto da regularização fundiária, quando necessária; 10) a abertura de matrículas individualizadas para as áreas públicas resultantes do projeto de regularização; 11) a emissão de certidões necessárias para os atos previstos neste artigo; e 12) a emissão de certidões relativas à matrícula, à transcrição, à inscrição e à distribuição de ações judiciais, entre outras.

Reafirmando o compromisso da lei em atingir os objetivos da política de REURB estabelece a responsabilidade dos cartórios caso não se cumpra o disposto no ordenamento correlato. O artigo 5º II, § 9º diz que os cartórios que não cumprirem o disposto neste artigo, que retardarem ou não efetuarem o registro de acordo com as normas previstas neste Decreto, por ato não justificado, ficarão sujeitos às sanções previstas no art. 44 da Lei no 11.977, de 2009, observado o disposto nos § 3o-A e § 3o-B do art. 30 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

3.3) A denegação

A denegação do pedido de REURB, seja qual for o tipo, constitui exceções, são poucos os casos que a lei permite a denegação. Esta se dará somente se o núcleo urbano não for consolidado, se for imóvel rural e estiver abaixo da fração mínima de parcelamento que impossibilite o uso rural, e se o procedimento apresentar tentativa de burla ao modo usual de

registro. Em todas as demais situações, imaginadas ou não, o requerimento, instruído nos termos da lei, importará acolhimento.

Caso o município se depare com um parcelamento irregular não consolidado, deve tomar medidas jurídicas cabíveis dentre as quais podemos elencar a Ação Civil Pública, Termo de Ajustamento de Conduta, nunciação de obra nova. Todavia se o caso disser respeito ao parcelamento consolidado pode notificar o responsável para protocolizar o pedido de REURBE em noventa dias, consoante determinação do Art. 72 do decreto. O pedido deverá ser instruído com o projeto de regularização fundiária, que defina arruamentos, proposta de parcelamento e adequações ambientais.

CONCLUSÃO

A nova política de regularização fundiária promove significativas mudanças nos institutos relacionados aos direitos reais assim como inova institutos do direito notarial e registral.

Ampliando o rol dos legitimados para a promoção da política de regularização fundiária, o estado dá nova face à política, conferindo-lhe maior potencial de efetividade e principiando um processo de desburocratização procedimental.

A importância que o estado dá a esta política fica claro e o seu nexo com o desenvolvimento social e econômico fica evidente.

Os municípios ganham protagonismo na promoção da política de REURB, isto possibilita que a política seja realizada pelo ente federativo mais afetado por ela, assim como o mais próximo, fato que também potencializa a efetividade da política.

O rito é simplificado e reduzido ao mínimo para que se proteja direitos de terceiros, e garanta a segurança jurídica no que tange à propriedade urbana.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, I. V. Regularização fundiária e terras devolutas. **R. Fac. Dir. UFG,** V. 33, n. 2, p. 112-127, jul. /dez. 2009.

BRASIL. **Lei De Parcelamento do Solo.** Lei 6766 de 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm

BRASIL. **Nova lei de regularização fundiária.** Lei 13.465. 2017. disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm

BRASIL. **Decreto 9310**. 2018. disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9310.htm

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis: Comentários ao sistema de registro em face da Lei n. 6.015, de 1973, com as alterações da Lei n. 7.216, de 1975.** Ed. Forense. Rio de Janeiro. 1976.

DAVIS, Mike. **Planet of Slums**. Londres: Verso, 2017.

DENALDI, R. **Estratégias de enfrentamento do problema**: favela. Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários. Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. 2ª. Reimp. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação. Ministério das Cidades, 2008.

FAORO, R. **Os donos do poder**.3ª edição revista, Ed. O Globo 2001.

FERNANDES, Edésio ; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GLAESER, Edward; SHEINKMAN, José; SHLEIFER, Andrei. The injustice of inequality. **Journal of Monetary Economics,** v. 50, p. 199–222, 2003

GLASER E. L. RESSEGER e TOBIO, K. Inequality in Cities. **Journal of Regional Science**, Vol. 49, n. 4, pag. 617-646, 2009.

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais, **IBGE**, p. 28, 2010.

MARCUSE, Peter; VAN KEMPEN, Ronald. **Globalizing Cities: A new spatial order? (Orgs.).** W. W. Massachussetts: BlackWell, 2000.

MARICATO, ERMÍNIA. **O Ministério das Cidades e a política de desenvolvimento urbano.** In IPEA Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, n.12. February, 2006.

NOVAES, Norma Sônia In: TOMAZ, Carlos Alberto Simões de; GOMES, Marcia Pelissari e AMÉRICO, Lucas Carvalho (Orgs.). **Democracia, Direitos Fundamentais e Jurisdição. Vol.1,** pag. 185-219. Pará de Minas: Virtual Books, 2016

NOVAES, Norma Sônia. **A regularização fundiária urbana como forma de se promover o direito fundamental à moradia digna**. Dissertação apresentada na Universidade de Itaúna para a obtenção do Título de Mestre em Direito. Itaúna, MG, 152 pag. 2017.

ONU, UN-Habitat. **State of the World's Cities 2010-2011: Bridging the urban divide.** Londres-Washington, Earthscan. p.63, 2010.

RIBEIRO. Marcelo Gomes. Desigualdades urbanas e desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras. **Sociologias,** Porto Alegre, ano 18, n. 42, maio/agosto, p. 198-230, 2016.

SANTOS Milton. **Técnica, espaço, tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional.** São Paulo: Hucitec, 1994.

TONKISS, Fran. **Urban Inequalities: divided cities in the twenty-first century**. London:Polity, 2018.