

REGULARIZAR PARA QUE(M)? ANÁLISE DA LEI FEDERAL 13.465/2017

Autora: Taís Clark

Doutoranda do NPGAU/UFMG, bolsista CAPES.

Área temática: 4. Políticas públicas e planejamento regional e urbano.

RESUMO: A lei 13.465/2017 que regulamenta atualmente a regularização fundiária no Brasil representou uma ruptura no desenvolvimento da política urbana nas últimas duas décadas. Apesar de festejada por alguns como instrumento que “desburocratiza o acesso à terra” no país, uma análise cuidadosa da nova lei e da conjuntura de sua aprovação é suficiente para constatar que o instrumento não visa garantir o direito à moradia, mas sim anistiar os desmatadores e grileiros. Esse artigo pretende destrinchar algumas críticas e ilegalidades apontadas em relação à nova lei, no intuito de questionar a forma e o objetivo da política de regularização fundiária vigente.

Palavra-chave: Regularização Fundiária; Lei Federal 13.465/2017; Reurb.

REGULARIZAR PARA QUE(M)? ANÁLISE DA LEI FEDERAL 13.465/2017

Na contramão do desenvolvimento da política urbana das últimas décadas e ignorando a pauta dos movimentos sociais ligados à moradia, foi editada em 2016 a medida provisória (MP) 759 regulamentando a regularização fundiária no país e revogando o capítulo III da lei federal 11.977/2009, que anteriormente dispunha sobre o assunto. Em 2017 a MP foi convertida na lei federal 13.465/2017, que vem sofrendo várias críticas e questionamentos, dos quais destaco alguns: i) rompimento com a política urbana pautada na função social da propriedade; ii) forma como se deu sua aprovação, através de Medida Provisória, sem espaço para discussão e participação popular; iii) violação da política de proteção ao meio ambiente e patrimônio público; iv) transferência de terras públicas para particulares, anistiando especuladores e mercado imobiliário; v) criação de *idades de papel*, territórios legalmente reconhecido mas desprovidos de infraestrutura básica; vi) usurpação da competência municipal de legislar e dispor sobre sua própria organização territorial; e vii) criação de um novo instituto de desapropriação sem autorização constitucional.

Ainda que a nova lei disponha sobre a regularização fundiária urbana e rural, dentre outras matérias, debruço-me com mais aprofundamento sobre a regularização fundiária urbana, denominada Reurb, no intuito de compreender o que significa a edição desse dispositivo legal para a efetivação do direito à cidade. Em carta aberta assinada por aproximadamente cem entidades, à época da edição da MP, movimentos sociais e associações questionaram os motivos por trás do que se tornaria a lei 13.465/2017:

Regularização fundiária é direito, e não pretexto para a concentração fundiária e anistia a loteamentos e condomínios irregulares de alto padrão. A MP 759 cria tratamento desigual ricos (Reurb-E) e pobres (Reurb-S), flexibilizando a regularização de loteamentos e condomínios fechados de alto padrão. Editada em 22/12/2016, a MP 257 é um verdadeiro presente de natal para falsos loteadores das áreas urbanas, desmatadores e grileiros de terras públicas na área rural, e ainda: extingue critérios que asseguravam interesse social [...]; acaba com o tratamento prioritário das áreas de interesse social por parte o Poder Público e respectivo investimento em obras de infraestrutura, em construção de equipamentos públicos e comunitários para requalificação urbanística para a melhoria das condições de habitabilidade; [...] revoga os mecanismos para obrigar os loteadores irregulares e grileiros de terras públicas a promoverem a adoção de medidas corretivas, repassando ao Poder Público o encargo dos investimentos e o impedindo de ser ressarcido (Carta ao Brasil, 2016, p. 3).

A menção à diferença de tratamento entre ricos e pobres se refere à divisão feita pelo art. 13 da lei 13.465/2017 entre Reurb de interesse social (Reurb-S) e Reurb de interesse Específico (Reurb-E), em que a primeira consiste na regularização fundiária de núcleos urbanos informais¹, ocupados principalmente por população de baixa renda, enquanto a segunda se volta para a regularização de qualquer assentamento que não se enquadre na primeira hipótese. Essa divisão,

¹ A lei 13.465/2017 define como núcleo urbano informal “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (Brasil, 2017). Uma das críticas à nova lei se refere ao fato de que ela alterou nomenclaturas já consolidadas sem motivos aparentes. Uma dessas mudanças foi a alteração do termo “assentamento urbano irregular” bastante utilizado nas legislações anteriores, para “núcleo urbano informal”, termo introduzido por essa lei.

embora à primeira vista possa parecer que vise facilitar a regularização de comunidades e bairros pobres, isentando de pagamento os atos registrares em cartório, na verdade cria espaço para a regularização de bairros e condomínios de luxo, além de ratificar a propriedade de grileiros e especuladores, enquanto ergue obstáculos à regularização de interesse social. Isso porque enquanto a Reurb-E depende quase exclusivamente da vontade e poderio econômico do interessado na regularização, a Reurb-S depende inteiramente do poder público. Portanto, em uma hipótese bem otimista em que exista vontade política de regularizar e equipe técnica qualificada para realizar o procedimento, a viabilidade da Reurb-S está completamente atrelada à existência de recursos para tal, o que, considerando o orçamento dos municípios brasileiros, torna-se quase uma tarefa impossível.

Merece destaque o papel fundamental da legislação, no processo de produção da ilegalidade urbana e da segregação espacial. A ilegalidade urbana tem de ser compreendida não apenas nos termos da dinâmica entre sistemas políticos e mercados de terras, como concluem a maioria dos estudos a respeito do fenômeno, mas também em função da natureza da ordem jurídica em vigor, sobretudo quanto à visão individualista e excludente dos direitos de propriedade imobiliária que ainda vigora no país. Além disso, deve-se ressaltar o impacto, nesse processo, das leis urbanísticas elitistas e socialmente inadequadas, que, historicamente, desconsideram as realidades dos sistemas socioeconômicos de produção da moradia (Fernandes, 2007, p. 36).

Apesar das críticas e do movimento gerado contra sua aprovação, a lei 13.465/2017 foi festejada por muitos e tem sido apresentada como um mecanismo de facilitação e desburocratização dos processos de regularização fundiária. Mas ao contrário dos marcos normativos anteriores, essa lei não traz instrumentos que contribuam para a efetivação do direito à moradia e do direito à cidade, pelo contrário, ela impõe um maior ônus à população de baixa renda nos procedimentos de regularização e flexibiliza diretrizes e parâmetros para permitir as ocupações irregulares de alto padrão. Além disso, desconsidera princípios e garantias constitucionais alterando inúmeras leis e normativas consolidadas. Assim, dar visibilidade a essa legislação, seus objetivos e a forma como foi construída, significa colocar em debate e disputar o conceito de regularização fundiária vigente nas políticas públicas atuais.

Rompimento com a política urbana em desenvolvimento

No Brasil, os tratados internacionais de direitos humanos aprovados pelo legislativo possuem status de norma constitucional. Portanto, mesmo antes do direito à moradia constar no rol de direitos sociais da Constituição Federal de 1988, existia o reconhecimento desse direito enquanto tal. Apesar da obrigatoriedade de cumprir esses acordos internacionais, até o início do século XXI as iniciativas de desenvolvimento de uma política habitacional integrada com a política urbana foram muito pontuais, ocorrendo sobretudo no âmbito municipal (com o fim do Banco Nacional de Habitação — BNH), em que se destacam o Profavela em Belo Horizonte e o Funaps-Comunitário em São Paulo. A construção de uma agenda política para a efetivação do direito à cidade (em que a necessidade de uma política habitacional ampla e integrada obviamente representa um papel importante) só começa a ganhar força com o fortalecimento dos movimentos por moradia e pela reforma urbana no fim do século XX.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 com a introdução do direito à moradia no rol de direitos sociais em seu art. 6º (pela EC 32/2000) com certeza representou avanço no desenvolvimento das políticas habitacionais e de acesso à terra. A criação do BNH (instituído pela lei federal 4.380/1964)²; a promulgação do Estatuto da Cidade (lei federal 10.257/2001); a criação do Ministério das Cidades (instituído pela Medida Provisória 103/2003 convertida na lei federal 10.683/2003); do Conselho Nacional das Cidades e das Conferências Nacionais das Cidades; a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida e a regulamentação da regularização fundiária (lei federal 11.977/2009), são marcos que não podem ser ignorados. Mas nenhuma política pública estabeleceu “uma estratégia territorial para o país, restringindo o debate sobre o território ao tema das desigualdades regionais e grandes projetos de infraestrutura e logística” (Rolnik; Cymbalista; Nakano, 2011, p. 128).

Essa breve análise indica que, ainda que as ações desenvolvidas no início do século XXI estejam muito aquém do necessário, ou mesmo do prometido e esperado do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), por um momento existiu um embrião de uma política habitacional e fundiária pautada e alinhada com a garantia da função social da propriedade. A segunda década do século XXI, como destaca Bonduki, trouxe vários questionamentos e novas demandas que não podem ser ignoradas para a construção de uma nova agenda urbana, tais como:

[A] cultura do automóvel e a privatização do espaço viário por ele gerada; a propriedade privada e, em especial, casa própria; a cidade partida e segregada; a terceirização ou mesmo a mercantilização descontrolada dos serviços urbanos; a ideologia de segurança como valor urbano; o desprezo pelo espaço público e pelo meio ambiente; a rejeição ao compartilhamento de bens, espaços e serviços urbanos; a cultura do desperdício; a intolerância às minorias e aos diferentes (2017, p. 48).

O atual desmonte do início de uma política que — com muitas falhas e críticas — começou a ser construída é muito preocupante porque o pouco avanço que tivemos em relação ao acesso à terra e a garantia do direito à moradia não ocorreu gratuitamente, pelo contrário, foi fruto de um longo processo de luta e pressão por parte dos movimentos sociais. Por isso, ainda que essa análise possa parecer condescendente com o modelo desenvolvimentista adotado pelo governo do PT dos últimos anos, não é o caso. A implementação da agenda urbana sonhada no início do século XXI está cada vez mais longe de ser implementada, e, no momento atual, a luta não é por avanços, mas contra o retrocesso, retrocesso esse representado pela lei 13.465/2017.

Enquanto a antiga regulamentação sobre regularização fundiária buscava integrar a garantia da função social da propriedade com reforma agrária e efetivação do direito à moradia, priorizando a regularização de áreas de interesse social e assentamentos informais, essa nova lei ignora esses institutos e abre possibilidade para a regularização de grandes áreas, como fazendas improdutivas e terras griladas. Além disso, ela ignora toda uma concepção de cidade e de política urbana

² Segundo Bonduki (2008, p. 73), apesar da política implementada pelo BNH se basear exclusivamente na casa própria e voltar o investimento para a construção civil, ignorando o processo de produção de moradias e urbanização feito por métodos alternativos, sua importância é inegável, uma vez que o período de 1964 a 1986 foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação (até a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida).

construída nas últimas décadas, desconsiderando completamente a necessidade de participação popular nos processos consultivos e deliberativos, a importância do Plano Diretor e dos licenciamentos ambientais e urbanísticos. Por isso, e por outras ilegalidades, foram interpostas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIns) atacando o dispositivo legal: uma pelo então Procurador-Geral da República (PGR), Rodrigo Janot, outra pelo PT e a última pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB).

Quanto à desconsideração do plano diretor na lei impugnada, importa considerar que em seus mais de cem artigos e dezenas de normas alteradas, há apenas três menções ao instituto (arts. 18,§1º, e 93, este ao alterar os arts. 11-C,§3º, e 16-C, §2º,I, da lei 9.636/1998), nenhuma delas vinculando os planos da lei à observância dos planos diretores nos municípios por ela potencialmente atingidos (PGR, 2017, p. 32).

A maior preocupação da nova lei, como mencionado, é garantir a titulação da propriedade, reconhecendo o domínio de pessoas que muitas vezes nem a posse da terra tiveram, ou pior, concedendo título para aqueles que lucram com o mercado de terras sem nunca a tornar produtiva. Um dos maiores obstáculos à efetivação do direito à moradia no Brasil, segundo o Relator Especial da ONU para moradia adequada de 2000 a 2008, Miloon Kothari (2008), é justamente o fato da terra e da moradia serem tratados como produtos comercializáveis e não como direitos humanos. Na verdade, o que a nova lei propõe é institucionalizar e facilitar um mecanismo de reconhecimento de propriedade, que existe desde a promulgação da Lei de Terras.

Irregularidades formais

Pode parecer trivial falar sobre as irregularidades no processo legislativo de aprovação da lei e suas formalidades, no entanto, como “o processo de produção da lei é o mesmo processo de produção da ilegalidade; nesse contexto, a discussão sobre o papel do direito no desenvolvimento urbano também é, principalmente, uma discussão sobre a ilegalidade urbana” (Fernandes, 2005, p. 23). Além disso, é preciso considerar quem são as pessoas que participam desse processo legislativo e de que maneira se dá essa participação. Em um país em que a regra de acesso à terra é a própria irregularidade, não é coincidência que uma lei que ratifique esse sistema seja aprovada às pressas, sem participação popular e violando vários dispositivos constitucionais.

A lei 13.465/2017 foi aprovada por meio de MP, o que significa que ela não passou pelo processo legislativo de discussão e aprovação no Congresso Nacional, pelo contrário, foi editada do dia para a noite por um ato unilateral do presidente da república (Michel Temer, à época). No entanto, como pode ser visto na tabela abaixo, a Constituição Federal de 1988 determina que apenas em situações de “urgência” e “relevância” o presidente pode editar MP, o que não foi o caso da MP 759/2016:

Constituição Federal de 1988	MP 759/2016
Art. 62. Em caso de relevância e urgência , o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las	Exposição e motivos: i) concretização do direito constitucional a moradia , em virtude de crescimento desordenado nos grandes centros urbanos, provocado pela incompatibilidade entre a

<p>de imediato ao Congresso Nacional.</p> <p>§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:</p> <p>I - relativa a:</p> <p>a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;</p> <p>b) direito penal, processual penal e processual civil;</p> <p>c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;</p> <p>d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167,§3º;</p> <p>II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;</p> <p>III - reservada a lei complementar;</p> <p>[...] (BRASIL, 1988)</p>	<p>legislação e a realidade; ii) correção de indícios de irregularidades constatados na execução da política de reforma agrária pelo Tribunal de Contas da União nos acórdãos 775/2016, 1.086/2016 e 2.451/2016, proferidos no processo de tomada de contas (TC) 000.517/2016-0; iii) adequação do Programa Terra Legal³ às necessidades sociais, tendo em vista a possibilidade de regularização de inúmeras ocupações clandestinas na Amazônia; iv) criação de institutos jurídicos, como o de “legitimação fundiária”, para permitir regularização de ocupações clandestinas nas cidades brasileiras; v) proteção do ambiente mediante privatização de terras públicas, especialmente nas áreas pertencentes à Amazônia Legal, vis- toque “o resultado da não ocupação destas terras revelou-se catastrofoso, com a proliferação de desmatamentos, queimadas, extração ilegal de madeira, dentre outras mazelas (BRASIL, 2016).</p>
---	---

Tabela 1. Ausência de urgência e relevância da MP 759/2016.

Apesar dos motivos elencados na MP serem relevantes, constituem problemas históricos do Brasil, não sendo “concebível que, de um momento para o outro, se transformem em problemas de tamanha urgência que demandem uso do instrumento excepcional e urgente que é a medida provisória, com usurpação da função legislativa ordinária do Congresso Nacional” (PGR, 2017, p. 12). Em clara contradição com o exposto para justificar a edição da MP, a própria regulamentação deixa parte da matéria que pretende normatizar para legislação futura, demonstrando que de fato não existe urgência para a aprovação do novo dispositivo legal, ou pelo menos se existe, não é pelos motivos expostos (mais à frente voltaremos a esse assunto).

Outro problema atacado pelas ADIns é o fato de que a MP altera matéria de lei complementar e processual civil, o que, como visto na tabela acima, é vedado pela Constituição Federal. De maneira sucinta: lei complementar, como o próprio nome diz, tem o objetivo de complementar algo já previsto na Constituição, enquanto a lei ordinária (que é o caso da lei 13.465/2017) apenas regulamenta algum assunto necessário. Por isso, o quórum de aprovação de leis complementares é maior do que o das leis ordinárias; enquanto as primeiras exigem aprovação por maioria absoluta, as segundas são aprovadas por maioria simples. Assim, jamais uma lei ordinária poderia alterar uma lei complementar, sem constituir uma ofensa grave à Constituição Federal e ao próprio estado democrático de Direito. Apesar disso, a lei 13.465/2017 em seu art. 57 acrescenta dois incisos ao art. 799 do código de processo civil e em seu art. 109 revoga os arts. 14 e 15 da lei complementar 76/1993, que dispõe sobre procedimento especial para processo de desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária.

³ O Programa foi instituído pela lei federal 11.952/2009 para promover a destinação e a regularização fundiária de terras públicas na Amazônia Legal.

A despeito dessas ilegalidades, a MP 759/2016 foi convertida na lei 13.465/2017, regulamentando o processo de regularização fundiária em todo o país. Por causa disso, desde sua aprovação dediquei-me ao estudo desse dispositivo legal e suas ilegalidades, tentando construir caminhos e possibilidades de produção coletiva do espaço urbano, mesmo na vigência de um instrumento inteiramente constituído para o oposto disso.

Violação à política de proteção do meio ambiente e patrimônio público

Um aspecto bem criticado da nova lei de regularização fundiária é o seu descaso com a proteção ao meio ambiente e ao patrimônio público. Enquanto a lei anterior exigia como regra a realização de licenciamento ambiental para a aprovação da Reurb e tinha como preocupação a construção de uma política de regularização fundiária integrada com o direito ao meio ambiente, a lei 13.465/2017 determina apenas a realização de “estudos técnicos” em caso de área de preservação permanente, unidade de conservação ou área de proteção de mananciais, dispensando nos demais casos (arts. 11, 12 e 35 da lei 13.465/2017). Outro problema é o fato da nova legislação flexibilizar a possibilidade de regularizar áreas de preservação permanente inclusive em âmbito de Reurb-E, sendo necessários somente os tais “estudos técnicos”. A flexibilização para Reurb-S⁴ é compreensível uma vez que atualmente existe o entendimento de que é possível conciliar direito à moradia com preservação ambiental, entretanto, não existe qualquer justificativa para que essa flexibilização alcance a Reurb-E.

A ADIn da PGR ataca diretamente o fato de que a nova lei “não contém instrumentos eficazes para deter o desmatamento. Ao contrário, tornam mais frágil a proteção ambiental” (2017, p. 44), afrontando o art. 225 da Constituição Federal. Um outro exemplo é a alteração promovida no art. 15 da lei 11.952/2009, que permite que os ocupantes das terras da União quitem suas dívidas antes do prazo previsto tendo como contrapartida a extinção das condições resolutivas. Num primeiro momento pode parecer uma alteração sem importância, mas são exatamente as condições resolutivas que obrigam o beneficiário do programa a cumprir todas as obrigações trabalhistas e ambientais. Ou seja, mais uma vez a nova lei premia as pessoas com melhor condição financeira e onera a camada mais baixa, que dificilmente conseguirá quitar a dívida antes do prazo estipulado.

Vale ainda assinalar que a medida inevitavelmente estimulará condutas moralmente duvidosas na execução do programa com implicações no processo de reconcentração da propriedade fundiária. Isto porque, pelas vulnerabilidades sociais e financeiras, muitos pequenos ocupantes poderão, em troca de um valor com ágio da terra, transferi-la para terceiro com capacidade de quitá-la após os três anos, via “contratos de gaveta”. Tal previsão encontra-se em total dissonância com o artigo 188, da Constituição Federal, pois está totalmente incompatibilizado com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (PT, 2017, p. 48).

A Constituição Federal prevê expressamente o pagamento em títulos da dívida agrária para desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária. Da mesma forma dispõe a lei federal 8.629/1993, a qual regulamenta a reforma agrária no país. No entanto, a nova lei altera

⁴ Na verdade, a possibilidade de regularizar APPs no âmbito da Reurb-S não é uma inovação dessa lei. A Resolução 369/2006 do CONAMA já admitia essa possibilidade, mas ainda existia muita resistência em aplicá-la.

seu art. 5º, estabelecendo que o pagamento para imóveis, muitas vezes improdutivos, possa ser feito em dinheiro. Além de beneficiar os grandes detentores de terras, que passarão a receber a indenização em dinheiro, a ADIn do PT (2017) especula que a intenção por trás dessa alteração seja a de inviabilizar financeiramente a execução do programa de Reforma Agrária. Reforça essa teoria o fato do próprio Ministério Público Federal (MPF) ter expedido recomendação para o Incra no sentido de não aplicar as novas normas de regularização fundiária no âmbito do Programa Terra Legal.

Constituição Federal de 1988	Lei Federal 13.465/2017
<p>Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária [...] (Brasil, 1988)</p>	<p>Art. 2º A lei n º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>Art. 5º[...]</p> <p>§ 7º Na aquisição por compra e venda ou na arrematação judicial de imóveis rurais destinados à implementação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, o pagamento poderá ser feito em dinheiro, na forma estabelecida em regulamento (Brasil, 2017).</p>
<p>Lei Federal 8.629/1993</p>	
<p>Art. 5º A desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária (Brasil, 1993a).</p>	

Tabela 2. Possibilidade de pagamento em dinheiro.

Transferência de terras públicas para particulares

Com o objetivo de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais (art. 3º,CF), o art. 188 da Constituição Federal estabelece que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária” (Brasil, 1988). Conforme a ADIn da PGR:

O dispositivo busca assegurar que: (i) a destinação de terras públicas e devolutas não se faça em prejuízo da população do campo que aguarda a concretização do direito à moradia; (ii) haja democratização do acesso à terra, desconcentrando a estrutura fundiária brasileira; e (iii) a produção agrícola se diversifique, como garantia de alimentação adequada para todas as brasileiras e brasileiros (PGR, 2017, p. 25).

A lei 13.465/2017, como mencionado, não visa a garantia do direito à moradia, tampouco possui uma integração com a política agrícola. Contrariamente, ela autoriza a transferência em massa de bens públicos para particulares, visando a satisfação de interesses privados em detrimento da população de baixa renda. Em estudo realizado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAIZON) e apresentado na ADIn da PGR, existe a previsão que a edição do dispositivo legal causará um impacto irreversível na estrutura fundiária do país, “seja por incentivar a ocupação irregular de terras (a “grilagem”) e o aumento de conflitos agrários, seja

por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais” (2017, pp. 25–26).

A aplicação da lei impugnada resultará em um dos maiores processos de perda de patrimônio público da história do Brasil, além de promover sensível aumento do quadro de concentração de terras nas mãos de poucos. A título de exemplo, a nova redação dada ao art. 17, §5º, da lei 8.629/1993, permite venda de terras públicas a preço muito abaixo do valor de mercado – “entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra” – e sem necessidade de licitação, o que, segundo cálculos do), representará perda de R\$ 19 bilhões a R\$ 21 bilhões de reais somente na Amazônia. (PGR, 2017, p. 26).

Mesmo com esse grande impacto nos cofres públicos, a lei 13.465/2017 foi aprovada sem a realização de qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, violando norma expressa do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que dispõe que a renúncia de receita deve ser acompanhada de tal estimativa. Sobretudo no que se refere a regularização fundiária das ocupações irregulares em áreas da União no âmbito da Amazônia Legal⁵ (regulamentada pela lei 11.952/2009), a promulgação da nova lei de regularização fundiária trouxe várias mudanças que acabam promovendo a privatização em massa de bens públicos. Segundo a PGR, essa transferência de bens públicos, cuja destinação deveria satisfazer “a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária, tem o efeito perverso de indicar que a estrutura fundiária brasileira, há séculos profundamente desigual, conta com o aparato estatal para sua manutenção” (2017, p. 27).

Dentre outros dispositivos, o art. 4º da lei 13.465/2017 altera o art. 12 da lei 11.952/2009, que dispunha sobre a alienação de imóveis rurais da União localizados na Amazônia Legal com área de até 1.500ha para Reforma Agrária. A nova lei também promoveu uma mudança no tamanho da área máxima que pode ser regularizada, dispensando para esses imóveis a realização de licitação (contrariando a lei federal 8.666/1993). Sobre o preço final é ainda concedido um desconto entre 10% e 50% do valor mínimo previsto na pauta de valores da terra nua. Não existe qualquer justificativa para a dispensa de tamanha receita. Além disso, a inclusão do art. 11-C na lei federal 9.636 permite que as avaliações feitas para alienação do imóvel sejam feitas em massa, impossibilitando a verificação das especificidades e do real valor de cada imóvel, o que resulta em mais um impacto negativo na arrecadação de receita. Outra alteração é a introdução do art. 18-A no mesmo dispositivo legal, que permite o desconto de 50% (cinquenta por cento) do preço público para as estruturas náuticas instaladas até 31 de dezembro de 2018 sem qualquer justificativa para a renúncia desse valor. No mesmo sentido ocorreu a alteração do art. 38 da lei 11.952/2009, aplicando o mesmo desconto concedido no âmbito do Programa de Reforma Agrária para imóveis rurais residenciais.

A nova lei, além de fornecer sucessivos descontos no âmbito da regularização (ou venda) de terras públicas localizadas na Amazônia Legal, amplia significativamente a área do território que pode ser regularizado. Na sua redação, o valor máximo de 1.500 hectares é alterado para 2.500

⁵ A Amazônia Legal consiste em uma determinada área da Floresta Amazônica, pertencente ao Estado Brasileiro, abrangendo Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e parte dos estados de Mato Grosso, Tocantins e Maranhão. A área corresponde a aproximadamente 5.217.423 km², cerca de 61% do território brasileiro.

hectares, beneficiando os grandes invasores de terras⁶. Ademais, a definição de “pequena propriedade” é alterada para incluir as propriedades com até um módulo fiscal, os chamados minifúndios⁷. Essa alteração preocupa os movimentos sociais do campo, uma vez que o objetivo da reforma agrária é acabar tanto com os latifúndios quanto com os minifúndios. A partir do momento que os minifúndios são incluídos no rol de pequenas propriedades, existe o medo de que seus proprietários deixem de ser considerados como possíveis beneficiários do Programa de Reforma Agrária. Em 2011, conforme Adin do PT (2017), “os minifúndios somavam 3.447.230 imóveis, o correspondente a 64.5% do número total de imóveis rurais do Brasil, embora acumulassem área de 8.3% da área total”.

O art. 106 da lei 13.465/2017 estabelece que todo o exposto na nova lei se aplica também à ilha de Fernando de Noronha, permitindo pela primeira vez a venda de terras na Ilha. Até a promulgação dessa lei todas as propriedades de Fernando de Noronha eram públicas, sendo vedada sua alienação. As poucas pessoas que moravam na ilha possuíam uma concessão de direito real de uso daquele imóvel.

A Área de Proteção Ambiental (APA) de Fernando de Noronha e o Parque Nacional Marinho (PARNAMAR) de Fernando de Noronha, são caracterizados por um bioma a ser criteriosamente protegido. A restrição de acesso, orientando a ocupação e o uso dos recursos naturais, as Unidades de Conservação existentes em Fernando de Noronha têm contribuído para garantir a conservação do meio ambiente naquele território para as presentes e futuras gerações, daí que o controle fundiário é essencial parte como estratégia de defesa ambiental (PT, 2017, p. 35).

A alteração feita pela lei 13.465/2017 permite que ocorra uma exploração turística e comercial da Ilha sem qualquer mecanismo de controle por parte do Estado. Os ambientalistas temem que dentro de pouco tempo o resultado dessa privatização da Ilha, promovida pela edição dessa nova lei, seja um verdadeiro desastre ambiental e social (PT, 2017).

Para completar o mecanismo de privatização motivado pela nova lei, seu art. 109 revoga o art. 7º da lei federal 13.240/2015 que dispõe sobre a obrigatoriedade da Secretaria de Patrimônio da União divulgar em seu site a relação de todas as áreas ou imóveis de propriedade da União. Ou seja, além de promover a transferência em massa dos bens da União para particulares, a nova lei ainda revoga a transparência dos atos públicos, garantida pela Constituição Federal, impossibilitando que a população tenha acesso e controle sobre o que está acontecendo.

Criação de cidades de papel

A nova lei de regularização fundiária, prioriza a titulação à urbanização, por isso os críticos desse dispositivo legal vêm denunciando o risco da proliferação das chamadas “cidades de Papel”, territórios legalmente reconhecidos, mas totalmente desprovidos de infraestrutura básica. Isso

⁶ Optei pela utilização do termo “invasores de terras” exatamente para diferenciar da prática de ocupar imóveis que não cumprem sua função social, invertendo o significado construído pelo Direito hegemônico, que categoriza as ocupações urbanas como invasões ao mesmo tempo que anistia os grandes proprietários e grileiros.

⁷ Segundo Marques, o minifúndio caracteriza-se como “uma pequena gleba que, não obstante trabalhada por uma família, mesmo absorvendo-lhe toda a força de trabalho, mostra-se insuficiente para propiciar a subsistência e o progresso econômico e social do grupo familiar” (2015, p. 57).

porque a lei 13.465/2017 anistia os loteadores da obrigatoriedade de prover estrutura ao loteamento, violando expressamente a lei de parcelamento (lei federal 6.766/1979), conforme demonstrado na tabela abaixo:

Lei Federal 6.766/1979	Lei Federal 13.465/2017
<p>Art. 2º [...]</p> <p>§ 5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (Brasil, 1979).</p>	<p>Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.</p> <p>Parágrafo único. A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:</p> <p>I - na Reurb-S:</p> <p>b) operada sobre área titularizada por particular, cabirão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;</p> <p>[...] (Brasil, 2017).</p>
<p>Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:</p> <p>V cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;</p> <p>[...] (Brasil, 1979).</p>	<p>Art. 36 [...]</p> <p>§ 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb (Brasil, 2017).</p>

Tabela 3. Anistia à loteadores.

A lei de parcelamento não só determina que o loteador deve prover a estrutura básica do loteamento — como a construção de equipamento para escoamento de água de chuva,

esgotamento sanitário, abastecimento de água, ligação de energia elétrica e construção de vias — como condiciona seu registro imobiliário à apresentação de documento que comprove a execução dessas obras. A lei 13.465/2017, em oposição a isso, desonera o particular da implementação desses equipamentos e ainda permite que as obras sejam realizadas durante ou após a conclusão da Reurb. O que não faz sentido, pois urbanização e acesso a serviços básicos são elementos estruturantes de um processo de regularização fundiária.

A nova previsão legal expõe a desobrigação do loteador de realizar as obras de infraestrutura, anistiando, por via transversa, os loteadores irregulares. A obrigação de implantar obras de infraestrutura é de quem auferiu lucro com a venda da terra. Não se pode admitir que o loteador se exima de tal responsabilidade após realizar parcelamento irregular. Além disso, a lei combatida não menciona eventual responsabilização por descumprimento do quanto exigido pela lei (PT, 2017, p. 45).

Na verdade, a realização de obras de infraestrutura pelo poder público permitindo que o loteador não arque com nenhuma de suas obrigações previstas na lei de parcelamento, não só o anistia desses gastos, como permite que ele se aproprie individualmente da mais-valia urbana, contrariando todos os esforços feitos para que essa apropriação se volte para o coletivo. Considerando a valorização que se tem do solo decorrente de ações do poder público, “captar mais-valias é uma ação percebida como socialmente justa e juridicamente necessária pelos planejadores urbanos críticos do modelo de urbanização capitalista, respaldados também pela nova ordem jurídico-urbanística” (Alfonsin, 2008, p. 39).

Até a promulgação da lei 13.465/2017, os beneficiários de programas de regularização fundiária podiam escolher se queriam receber o título de domínio ou a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU)⁸. Agora, a nova regulamentação retira essa autonomia dos beneficiários e remete ao poder executivo essa escolha. Como a nova legislação é toda voltada para a titulação, é muito provável que seja essa a escolha do executivo. No primeiro momento pode parecer que não é uma coisa ruim, afinal nossa legislação tem como um dos seus pilares a proteção da propriedade privada e o “sonho da casa própria” ainda está presente no imaginário de muita gente. No entanto, muitas vezes a CDRU proporciona mais segurança e possibilidade de permanência para os moradores de um assentamento urbano que está sendo regularizado. Como explica um dos integrantes do MST (2017, s/p. *apud* PT, 2017, p. 52-53):

Este programa traz em seu bojo consequências desastrosas para a Reforma Agrária, pois muitas vezes o assentado não tem condições de pagar a terra e, além disso, ele fica sem acesso aos subsídios advindos da política de Reforma Agrária. Dessa forma, a terra conquistada pelos camponeses novamente se torna mercadoria a ser comercializada conforme ditames mercadológicos, e,

⁸ Instituída pelo Decreto-Lei 271/1967 a CDRU é uma forma de garantir o direito à moradia sem conferir a propriedade do imóvel ao seu detentor. O imóvel pode ser público ou privado e a concessão é ilimitada, podendo ser resolvida a qualquer momento se o concessionário der uma destinação diversa daquela prevista ao imóvel. Apesar dos contratos de Concessão normalmente proibirem a venda do imóvel, ela pode ser transmitida por sucessão legítima ou testamentária.

consequentemente, volta a se concentrar. Frente à realidade agrária do Brasil, o correto seria que os assentados permanecessem com o contrato de assentamento, por meio do título de concessão de uso, e não fossem atingidos pelo programa de “titulação dos assentamentos”. Assim, a terra não seria propriedade, que significa mera mercadoria, mas sim objeto para uso.

A existência de um título de propriedade faz com que o preço do imóvel suba, aliás, a mera expectativa de regularização de um imóvel já causa esse efeito. Portanto, um efeito cruel da titulação é permitir que essa moradora ou morador sofra toda a pressão para a venda de sua casa ou terreno. Muitas vezes o aumento do custo de vida gerado pela valorização da região após a regularização faz com que essa pressão seja tão forte que a pessoa acaba vendendo o imóvel e ocupando irregularmente outro território. Ou seja, em última instância, muitas vezes a regularização promove o que seria o papel do despejo: o retorno daquela propriedade para o mercado imobiliário, mas dessa vez com papel passado e sem nenhum empecilho para a realização de qualquer empreendimento. Esse efeito ainda se torna mais perverso pelo fato de que a nova lei permite que o processo de regularização ocorra sem que haja a demarcação da área enquanto Zeis (como será tratado mais à frente). Por isso se questiona, regularização para quem?

Diferente da antiga lei de regularização fundiária (lei 11.977/2009), que atrelava regularização à garantia do direito social à moradia, a nova lei permite a regularização de imóveis que tenham a finalidade não residencial, como pode ser observado na tabela abaixo.

Lei Federal 11.977/2009	Lei Federal 13.465/2017
<p>Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 2009b).</p>	<p>Art. 23 [...]</p> <p>§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:</p> <p>III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação (Brasil, 2017).</p>

Tabela 4. Possibilidade de regularizar imóveis não residenciais.

Esse é um ponto especialmente delicado e polêmico para os movimentos sociais e moradores de áreas irregulares, pois ainda que a luta seja por moradia, a necessidade de reconhecer e regularizar pequenos estabelecimentos comerciais nos assentamentos urbanos é uma reivindicação antiga de parte desses moradores e de alguns movimentos. Pequenos estabelecimentos, como salões de beleza, mercadinhos, vendas, restaurantes e bares são realidade desses territórios, e seus moradores dependem da renda dessas atividades para viverem. É comum, inclusive, que não tenha nenhuma separação formal entre os estabelecimentos comerciais e residenciais, ocorrendo tudo no mesmo espaço.

No entanto, parece mais do que necessário que a política de regularização fundiária esteja completamente vinculada à garantia do direito social à moradia e da função social da propriedade. Na nova lei, ainda que a possibilidade de regularização de imóvel não residencial

exista apenas no caso de Reurb-S, impõe o questionamento de que remeter ao Poder Público essa decisão e fundamentá-la exclusivamente no reconhecimento do “interesse público na ocupação do imóvel”, é bastante vago. Essa brecha pode permitir a regularização de vários imóveis que, embora localizados em assentamentos de interesse social, cumprem exatamente a mesma função de alguns imóveis localizados na cidade formal: pura e simples especulação imobiliária. Ao mesmo tempo que esse dispositivo permite a regularização de estabelecimentos comerciais, que de fato cumprem sua função social e possuem um papel importante na geração de renda e circulação de mercadoria na ocupação, ele possibilita em uma maior escala a regularização de inúmeros imóveis cuja a única função é gerar lucro para o particular. Ou seja, considerando que o objetivo dessa lei não é o de direito à moradia, enquanto se utiliza de um instrumento para regularizar alguns pequenos estabelecimentos, os grandes proprietários o utilizam em uma outra escala e com um diferente propósito.

Usurpação da competência municipal

A Constituição Federal de 1988, entendendo a complexidade e diversidade do território brasileiro, elege o município como principal ente responsável pelo planejamento urbano e ordenamento territorial, lhe atribuindo competência legislativa referente ao desenvolvimento da política urbana (IAB, 2018). Isso pode ser observado analisando sistematicamente os arts. 24, I e VIII; 30 e 182, CF.

A lei 13.465/2017, no entanto, ignora totalmente o dispositivo constitucional ao tratar da regularização fundiária, uma vez que extrapola a competência do município, lhe impondo diretrizes sem, contudo, articula-las com as demais pautas das políticas públicas municipais, tais como habitação, proteção ao meio ambiente, saneamento básico e mobilidade urbana. Pior que isso, ela “realiza, pelos municípios, decisões concretas de ordenamento territorial, sem se preocupar com a necessária verificação de conformidade com a disciplina local de política urbana” (IAB, 2018, p. 20). Como pode ser observado na tabela abaixo, a nova lei amplia de forma ilegal o perímetro urbano do município ao possibilitar o tratamento de zona rural como urbana à revelia do ente público municipal.

Constituição Federal de 1988	Lei Federal 13.465/2017
<p>Art. 30. Compete aos Municípios:</p> <p>VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano</p> <p>Art. 182....</p> <p>§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (Brasil, 1988).</p>	<p>Art. 11. Para fins desta lei, consideram-se:</p> <p>I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na lei 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;</p> <p>§ 6º Aplicam-se as disposições desta lei aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na lei 5.868,</p>
Estatuto da Cidade	

<p>Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta lei deverão elaborar projeto específico [...] (Brasil, 2001).</p>	<p>de 12 de dezembro de 1972 (Brasil, 2017).</p>
--	--

Tabela 5. Ampliação ilegal do perímetro urbano.

Como visto, a ampliação de perímetro urbano deve ser precedida de aprovação de projeto específico cujo procedimento se encontra regulamentado pelo Estatuto da cidade, sendo, portanto, manifesta a ilegalidade do art. 11 da lei 13.465/2017. Isso ocorre porque ao contrário das legislações anteriores, a maior preocupação dessa lei é garantir a titulação da propriedade e não o direito à moradia. Essa mudança de viés se manifesta no início da lei, quando disposto o conceito e objetivo da realização de um procedimento de regularização fundiária, como observado na tabela abaixo:

<p>Lei Federal 11.977/2009</p>	<p>Lei Federal 13.465/2017</p>
<p>Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 2009b).</p>	<p>Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (Brasil, 2017).</p>

Tabela 6. Regularizar X Incorporar.

O próprio conceito dado pela lei à regularização fundiária urbana expressa, de modo claro, imposição de decisão concreta ao Município, em vez de meramente conferir instrumental e diretrizes para o seu próprio planejamento territorial: “Ficam instituídas no Território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais **destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes**” (art. 9º, caput). Não trata de regularizar, mas de incorporar à cidade e conferir títulos, numa perspectiva imobiliária ao invés de urbanística, em desacordo com a política constitucional (IAB, 2018, p. 21).

A ignorância do Plano Diretor e essa forma de impor a qualquer custo a incorporação dos — agora denominados — núcleos urbanos nas cidades, sem preocupação com a garantia mínima de permanência dessas pessoas, manifesta-se de forma mais grave no art. 18,§2º da lei 13.465/2017, que desobriga demarcação da área a ser regularizada como Zeis. A necessidade de demarcação das ocupações urbanas, vilas e favelas como Zeis é uma reivindicação antiga dos movimentos sociais. A possibilidade de realizar um procedimento de regularização fundiária desvinculado dos demais instrumentos de política urbana e de controle de uso e ocupação do solo assusta os

moradores, por temerem justamente que ocorra o que foi narrado anteriormente por um integrante do MST.

As primeiras experiências de inserção dos assentamentos informais no planejamento urbano ocorreram na década de 1980 em Recife (com o Prezeis) e Belo Horizonte (com o Programa Profavela). Nos anos 1990, em Diadema, essa experiência é aperfeiçoada introduzindo o instrumento de Aeis de vazios, que além de reconhecer o direito de posse e proporcionar a regularização fundiária, determina a reserva de áreas subutilizadas e vazias para a construção de habitação de interesse social (Rolnik; Santoro, 2013). Ao longo dos anos 1990 vários municípios adotaram o instrumento, que veio a ser regulamentado em âmbito federal com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001.

A hipótese que alimentou o estabelecimento de ZEIS nos zoneamentos das cidades foi a de que intervir sobre as regras que definem uso e ocupação do solo poderia operar no sentido de ampliar o acesso à terra para populações que não encontram esta possibilidade no mercado e de acordo com as regras atuais do zoneamento. A possibilidade de utilização das ZEIS para reservar espaços para habitação de interesse social no ordenamento territorial das cidades invertendo a lógica predominante do zoneamento como reserva de terra e proteção de valores de solo para os mercados de média e alta renda deveria colaborar também, em tese, para uma boa utilização de áreas subutilizadas e vazias mais centrais (Rolnik; Santoro, 2013, s/p).

A proliferação de assentamentos informais e a pressão dos movimentos sociais em Belo Horizonte fez com que a prefeitura entendesse a necessidade de regularizar tais assentamentos reconhecendo os padrões de ocupação existentes em cada local e estabelecendo parâmetros urbanísticos especiais para aquela realidade em um processo participativo incluindo os moradores. Segundo Rolnik e Santoro, aqui, a demarcação das Zeis acabou se transformando “em um importante instrumento de resistência a remoção por parte dos moradores e argumento das prefeituras junto a órgãos financiadores para justificar investimentos em urbanização” (2013, p. 2). Por isso, não é apenas pela importância histórica do instrumento na luta pela moradia que a demarcação de uma área como Zeis é considerada uma conquista pelos movimentos sociais. A possibilidade de determinar parâmetros urbanísticos especiais para a realidade desses assentamentos garante não só o direito à moradia digna, mas tenta inibir a pressão do mercado sobre o território o tornando menos atrativo para a realização de grandes empreendimentos. Isso não significa dizer que a legislação urbanística sozinha impede o efeito nocivo que muitas vezes a regularização fundiária traz, que é a de gentrificação do território. Existem vários exemplos do que se tornou o mercado de construção de habitação social para provar que isso não é o suficiente. Mas também não é possível abrir mão desse instrumento, que de fato é uma conquista histórica importante. Permitir que a regularização fundiária seja feita sem atrelá-la à parâmetros urbanísticos que visem garantir a permanência dos moradores no território, principalmente considerando o viés de titulação dessa lei, é só mais uma forma de promover o despejo. Por isso se pergunta, regularização para que?

Criação de um novo instituto de desapropriação

Uma das maiores críticas à lei 13.465/2017 se refere à criação de um novo instituto de desapropriação sem previsão constitucional. Em seu art. 23, a nova lei regulamenta o instrumento

de legitimação fundiária, que consiste em uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade e por isso vem sendo considerado como um novo tipo de usucapião.

Art. 23. A legitimação fundiária constitui **forma originária de aquisição do direito real de propriedade** conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em **área pública** ou possuir em **área privada**, como sua, unidade imobiliária com **destinação urbana**, integrante de núcleo urbano informal **consolidado existente em 22 de dezembro de 2016**.

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

§ 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana **livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem**, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

[...] (Brasil, 2017, grifo meu).

Desapropriação é a transferência compulsória de uma propriedade particular para o Poder Público mediante prévia e justa indenização em dinheiro (salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública) (Di Pietro, 2002). Até a promulgação dessa lei, o ordenamento brasileiro previa cinco formas de desapropriação: por necessidade ou utilidade pública; por interesse social; por sanção urbana; por sanção rural ou ainda por cultivo de substâncias psicotrópicas ou exploração de trabalho escravo. Esse último caso, também chamado de expropriação, difere-se dos demais por não caber indenização. Todos esses instrumentos são previstos na Constituição Federal e regulamentados em legislação específica, ao contrário do que ocorre com a legitimação fundiária.

Desapropriação por necessidade ou utilidade pública	Art. 5º, XXIV, CF	Decreto-Lei 3.365/1941
Desapropriação por interesse social	Art. 5º, XXIV, CF	Lei Federal 4.132/1962
Desapropriação sanção urbana	Art. 182, §4º, III, CF	Lei Federal 10.257/2001
Desapropriação sanção rural	Art. 184, CF	Decreto-Lei 554/1969 e Lei Complementar 76/1993

Expropriação	Art. 243, CF	–
--------------	--------------	---

Tabela 7. Formas de Desapropriação.

A criação de um instrumento que permite a transferência de propriedade privada sem previsão constitucional afronta diretamente o direito à propriedade. Pode parecer, em um primeiro momento, uma contradição da nova lei, mas não é. Além de permitir a transferência de propriedade privada, a lei fala em aquisição originária do direito real de propriedade. No Direito brasileiro existem várias formas de aquisição de propriedade, mas poucas delas consistem em aquisição originária, hipótese em que não há qualquer vínculo com o titular anterior. O conjunto de transmissão da propriedade imóvel forma a cadeia dominial daquela propriedade. Com a aquisição originária essa cadeia se rompe deixando de ter importância as relações jurídicas e deveres constituídos no passado, iniciando assim uma nova cadeia dominial. Isso é o que ocorre quando uma propriedade é adquirida após a desapropriação ou através de usucapião.

O instrumento de usucapião permite o reconhecimento legal da propriedade baseando-se em sua função social. O detentor da posse de um determinado local pode ser reconhecido como seu legítimo proprietário após decorrido um período de ocupação contínua e pacífica. Isso ocorre porque os ocupantes, diferentemente do proprietário original, deram uma função social à propriedade. “As leis locais estabelecem condições específicas para a efetivação desse direito, como a duração da ocupação e o tamanho máximo da terra que será objeto do usucapião” (Fernandes, 2011, p. 43). No Brasil existem regulamentados os seguintes tipos de usucapião:

Usucapião Ordinária	10 anos	art. 1.242, CC
Usucapião Pro Labore	5 anos	art. 1.242, §único, CC
Usucapião Extraordinária	15 anos	art. 1.238, CC
Usucapião Extraordinária Habitacional	10 anos	art. 1.238, §único, CC
Usucapião Especial Rural	5 anos	art. 1.239, CC c/c art. 191, CF
Usucapião Especial Urbana	5 anos	art. 1.240, CC c/c art. 183, CF e art. 9º da lei 10.257/2001
Usucapião Familiar	2 anos	art. 1.240-A, CC
Usucapião Especial Urbana Coletiva	5 anos	art. 10 da lei 10.257/2001
Legitimação fundiária	Consolidado até 22/12/2016	art. 23 da lei 13.465/2017

Tabela 8. Tipos de Usucapião vigente e Legitimação fundiária.

Para o ocupante conseguir o título de propriedade do imóvel que possui como seu (*animus domini*), é preciso, portanto, que além da decorrência do prazo específico, sua posse seja mansa e

pacífica e que ele não seja proprietário de outro imóvel (com exceção da usucapião extraordinária). Enquanto esse instrumento só pode ser utilizado para ocupações em propriedades privadas, a legitimação fundiária apresenta critérios vagos e o marco temporal não exige comprovação de tempo mínimo de ocupação da área, promovendo à posse sem observar os requisitos constitucionais, para depois convertê-la em propriedade (IAB, 2018, p. 33).

Da forma como está previsto no artigo 23, da lei no 13.465/2017, a posse necessária à aquisição da legitimação fundiária não estabelece os requisitos mínimos à sua caracterização ao direito à moradia, pois prevê “a posse de unidade imobiliária com destinação urbana, como sua, em núcleo informal urbano consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.” Ora, unidade com destinação urbana não inclui uma finalidade ou utilidade social ou produtiva, assim como não inclui os requisitos de ser mansa, pacífica e ininterrupta. Incluiu apenas o marco temporal, afastando os demais requisitos essenciais (PT, 2017, p. 42).

Para agravar mais a situação, apesar de proibição expressa da Constituição Federal, o novo instrumento pode ser utilizado tanto em propriedades privadas quanto em propriedades públicas, o que, como visto, promove uma transferência em massa de terras públicas para particulares. Ou seja, aquilo que a uma primeira vista pareceu uma contradição com o espírito da lei, ao possibilitar a transferência de terras privadas para regularizá-las em nome do ocupante, não passa de mais uma forma de ratificar as ilegalidades cometidas pelos grandes proprietários. Ainda que esse instrumento sirva para regularizar áreas de interesse social, ele foi construído para promover em larga escala a titulação de terras de grandes proprietários, seja transferindo propriedades privadas de um particular para o outro, seja transferindo terras públicas para particulares. À semelhança de um processo de lavagem de dinheiro, como a aquisição da propriedade pela legitimação fundiária, é originária, todo o processo de grilagem e acesso irregular à terra é completamente limpo e apagado, sendo concedido um novo título, aparentemente desprovido de qualquer ilegalidade.

Constituição Federal de 1988	Lei Federal 13.465/2017
<p>Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.</p> <p>§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (Brasil, 1988).</p>	<p>Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016 (Brasil, 2017).</p>

Tabela 9. Proibição de usucapir imóveis públicos.

Importante ressaltar que o art. 23 da lei 13.465/2017 estabelece mais critérios para os beneficiários da Reurb-S do que para os beneficiários da Reurb-E, impondo um maior ônus para a

camada de baixa renda e desvirtuando totalmente os objetivos de um programa de regularização fundiária. Como exposto na ADIn do PT, o problema não é a fixação desses critérios, pois eles “são congruentes com aqueles previstos nas legislações correlatas que conferem a aplicação de instrumentos como garantia do direito à moradia. Contudo, é inadmissível que para a Reurb-E, para a alta renda, previsto no caput, nenhum requisito seja estabelecido!” (2017, p. 41).

Algumas pessoas acreditam que pelo fato dessa lei possuir tantas violações à Constituição Federal, o STF julgará vários de seus artigos como inconstitucionais dando fim à farra dos grandes proprietários e grileiros. No entanto, enquanto isso não ocorre a Amazônia Legal e propriedades da União são diariamente transferidas para o patrimônio de particulares. Talvez seja esse o verdadeiro motivo da lei ter sido aprovada com tamanha urgência sem discussão ou participação popular.

Conclusão

Ainda que a nova lei possa ser utilizada para regularizar áreas de interesse social e a legitimação fundiária solucione alguns dos antigos impasses, como a dificuldade para regularizar estabelecimentos comerciais ou áreas de preservação, não é fácil se apropriar dela. Primeiro porque, como visto, a regularização pode gerar o efeito oposto do desejado pela comunidade, promovendo o despejo indireto. E segundo porque nos casos de áreas de interesse social não basta promover apenas um processo de regularização fundiária que resulta na titulação de terras de forma completamente apartada do desenvolvimento da política urbana. O dano que a promulgação dessa lei representa para o Brasil como um todo e para a efetivação do direito à cidade é muito maior do que a real possibilidade de regularização de qualquer ocupação de interesse social.

Existe uma grade dificuldade de conciliar a urgência da garantia de direitos sociais com a apropriação de um instrumento que traz em sua concepção exatamente o oposto da ideologia dos movimentos de moradia. Aliás, há dúvidas se é possível se apropriar de um instrumento cuja essência é tão claramente manter a produção capitalista do espaço da forma como sempre foi. Essa é a maior contradição da luta por moradia: utilizar instrumentos capitalistas para tentar promover alternativas à produção capitalista do espaço. É necessário parar de pensar o ilegal como a exceção, “o ilegal é a maneira por excelência de organização da sociedade urbana no Brasil hoje. Se há 80% das pessoas vivendo ilegalmente, o que está em xeque é a própria ordem jurídica que exclui toda essa enorme parcela da população” (Fernandes, 2005, p. 23). Possivelmente a única saída é a ação direta. Ocupar. Resistir.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. *A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico comparado*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n.1, pp.70–104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 28/05/2022.

_____. Política urbana e reforma no Estado: da redemocratização aos novos desafios no século XXI. *Revista Simetria*, São Paulo, vol. 1, n. 3, pp. 41–52, 2017. Disponível em: <https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/images/simetria/revista-3/nabil_bonduki.pdf>. Acesso em: 28/05/2022.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL, Decreto 591 de 6 de julho de 1992.

BRASIL, Lei Federal 6.766 de 19 de dezembro de 1979.

BRASIL. Lei Federal 8.629 de 25 de fevereiro de 1993a.

BRASIL. Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993b.

BRASIL. Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001.

BRASIL. Lei Federal 11.952 de 25 de junho de 2009a.

BRASIL. Lei Federal 11.977 de 7 de julho de 2009b.

BRASIL. Lei Federal 12.651 de 25 de maio de 2012.

BRASIL, Lei Federal 13.240 de 30 de dezembro de 2015.

BRASIL. Lei Federal 13.465 de 11 de julho de 2017.

BRASIL. Medida Provisória 759 de 22 de dezembro de 2016.

CARTA AO BRASIL. Medida provisória 759/2016: A desconstrução da regularização fundiária no BRASIL, 2016. Disponível em <https://unmp.org.br/wp-content/uploads/2017/02/3afe0e_3e66bfc62fd646f1870b6480f1d04f76.pdf>. Acesso em: 25/05/2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In: *Oculum Ensaio*, n. 4. Campinas: PUC-Campinas, 2005, pp. 16–33.

_____. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (org.) *regularização fundiária Plena Referências Conceituais*. Brasil: Ministério das Cidades, 2007, pp. 34–67.

_____. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

IAB. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5883. Jan/2018.

KOTHARI, Miloon. ONU. Consejo de Derechos Humanos. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2008, pp. 20–21. Disponível em: <<http://bit.ly/2gnqGN6>>. Acesso em 25/05/2022.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2015.

PGR. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5771. Ago/2017.

PT. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5787. Set/2017.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. e NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. 2011. Disponível em: em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/solo-urbano-e-his-rolnik-nakano-cymbalista.pdf>>. Acesso em: 28/05/2022.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades brasileiras*: Trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. Lincoln Institute of Land Policy, 2013, s/p.