

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 9 – MARCOS REGULATÓRIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA
<b>Autores(as)</b>	Fernanda Carolina Vieira da Costa Paulo Somlanyi Romeiro
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8/capitulo9">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8/capitulo9</a>

<b>Título do livro</b>	NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: ABORDAGENS TERRITORIAIS DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E DA PRECARIIDADE HABITACIONAL
<b>Organizadores(as)</b>	CLEANDRO KRAUSE ROSANA DENALDI
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2022
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	978-65-5635-044-8
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## MARCOS REGULATÓRIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Fernanda Carolina Vieira da Costa<sup>1</sup>

Paulo Somlanyi Romeiro<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países do mundo com uma das maiores concentrações de renda e desigualdade social. Esta situação, associada à ausência de democratização do acesso à terra e, portanto, à concentração fundiária, à falta de infraestrutura urbana e à pouca efetividade de políticas habitacionais voltadas para a população de menor renda fez com que a ocupação informal do solo se tornasse uma das principais formas de acesso à moradia da população de baixa renda nas cidades. Ou seja, as ocupações informais foram a principal forma, ou mesmo a única, que famílias de baixa renda encontraram para solucionar o seu problema de moradia.

Por sua vez, a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda se insere no processo de democratização do acesso à terra e exercício pleno do direito à moradia, por meio da garantia de condições adequadas de habitabilidade e segurança jurídica da posse.

Desde o fim da década de 1970, com o advento da Lei Federal nº 6.766/1979, o parcelamento do solo urbano passou a ter um regramento federal no sentido de garantia dos direitos dos adquirentes de lotes e do adequado desenvolvimento urbano, o que não considerava o passivo social e a necessidade de democratização do acesso à terra. A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), com a previsão do art. 183, que trata da usucapião constitucional de imóvel urbano e da concessão de uso, a regularização fundiária passou a ser tratada no âmbito da defesa do direito à moradia e do cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Outro marco legal importante foi a edição do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que veio regulamentar o capítulo de política urbana da CF/1988 e trazer importantes referências e regramentos para a política nacional de desenvolvimento urbano.

Em 2003, foi instituído pelo Ministério das Cidades o Programa Papel Passado, e em 2009 foi aprovada a Lei nº 11.977/2009, que regulamentava, em âmbito nacional, pela primeira vez, a regularização fundiária. A regularização fun-

---

1. Diretora-geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). *E-mail*: <fernandacarolinacosta@hotmail.com>.

2. Vice-diretor geral do IBDU. *E-mail*: <psromeiro@hotmail.com>.

diária urbana prevista na Lei Federal nº 11.977/2009 foi revogada pela Lei Federal nº 13.465/2017, que passou a definir os procedimentos e as normas de regularização fundiária em âmbito nacional.

Este capítulo pretende apresentar as implicações das previsões legais e suas alterações, bem como sugerir aspectos que deveriam ser considerados na eventual proposição de um programa federal de regularização fundiária destinado a assentamentos informais ocupados por população de menor renda. Nesse sentido, cumpre mencionar que a regulamentação do Programa Papel Passado e sua experiência se refletem, de alguma forma, na Lei nº 11.977/2009, bem como a normativa de 2013 do Programa Papel Passado se adéqua à sua sequência lógica, o que faz com que uma análise do novo marco legal deva levar em conta o seu antecessor, para verificar as diferenças entre os dois em aspectos sensíveis do processo de regularização fundiária. Dessa forma, a análise que se segue trará também aspectos comparativos com a legislação vigente durante a criação e implementação do programa federal de regularização fundiária (Lei nº 11.977/2009), anteriormente ao advento das alterações do marco normativo ocorridas em 2017.

## 2 HISTÓRICO E CONCEPÇÕES

O direito internacional trata da proteção do direito à moradia desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. O reconhecimento nesse e em outros pactos e convenções tem sua aplicação delineada pelos comentários do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (DESC), entre os quais se destacam, para nosso objeto de análise, o Comentário Geral nº 4 (1991) e o Comentário Geral nº 7 (1997).

Os componentes da moradia adequada estão dispostos no art. 8º do Comentário Geral nº 4 do Comitê DESC. O Comentário Geral nº 7, por sua vez, trata especificamente das expulsões, ou dos despejos forçados, e seu potencial de violação do direito à moradia e outros direitos humanos.

Cumpre mencionar que o Brasil é signatário desses tratados internacionais, e por isso suas disposições estão incorporadas no direito interno. O reflexo dessas normas internacionais é a razão pela qual se considera que o direito à moradia esteve incorporado ao ordenamento jurídico pátrio, antes mesmo de sua adoção expressa por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 26, de 2000, que o incluiu entre os direitos sociais previstos no art. 6º da CF/1988 (Saule Júnior, 1999).

A proteção do direito à moradia, também, recebe lugar de destaque no que diz respeito à disciplina constitucional da política urbana<sup>3</sup> a ser executada pelos municípios,

---

3. O legislador constituinte, demonstrando a relevância do tema, estabelece como competência comum entre União, estados, municípios e Distrito Federal a produção de novas moradias e melhoria das condições de habitabilidade e de saneamento básico (art. 23, inciso IX).

na medida em que define como seus objetivos o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182, CF/1988).

Essa condição é reafirmada pelo Estatuto da Cidade<sup>4</sup> (Lei Federal nº 10.257/2001), que regulamentava o capítulo da política urbana da CF/1988, ao consagrar o direito a cidades sustentáveis (art. 2º, inciso I) como diretriz geral da política urbana e estabelecer a necessidade de regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda (Sundfeld, 2002, p. 60).

Com isso, é preciso reconhecer que a proteção do direito à moradia em núcleos informais ocupados por população de baixa renda direciona a atuação do Estado (na execução da política urbana) em um sentido específico, desde a promulgação do Estatuto da Cidade, na medida em que é o poder público que passa a ser responsável pela condução da política urbana, de maneira a possibilitar a permanência no local de moradia onde vivem aquelas populações.<sup>5</sup> Daí advêm implicações importantes no que diz respeito à atuação do Estado na execução de ações ou políticas de regularização fundiária.

Isso decorre do fato de que a proteção do direito à moradia, tanto no direito pátrio como no âmbito do direito internacional, está intimamente ligada à realização do direito à cidade, o que certamente traz reflexos relevantes no que diz respeito aos significados de sua proteção.

O alargamento conceitual do direito à moradia se, por um lado, implica a ampliação de uma pauta de reivindicações por parte daqueles privados do exercício desse direito, por outro aumenta a pressão exercida sobre os governos para que qualifiquem os planos, programas e projetos relacionados à política habitacional. Garantir o direito à moradia adequada, hoje, requer significativos aportes orçamentários, já que a concepção desse direito no Direito Internacional está necessariamente associada ao direito à cidade. Tanto os processos de regularização fundiária quanto a produção de novas moradias devem se ocupar, para além do direito à moradia, da efetiva integração da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, bem como da garantia de acesso aos bens materiais e simbólicos que traduzem a ideia de cidade (Fernandes e Alfonsin, 2014, p. 19).

A relação intrínseca do direito à moradia com o direito à cidade e com as funções sociais da cidade e da propriedade revelam que sua proteção deve estar também inserida no contexto da proteção à ordem urbanística, que pressupõe a defesa dos direitos materiais previstos na CF/1988 e no Estatuto da Cidade, bem como nas demais normas relacionadas à política urbana e à realização do direito à cidade (Bueno, 2002, p. 405). Portanto, as ações de regularização fundiária devem

4. Sobre o processo de aprovação do Estatuto da Cidade e os diversos interesses que influenciaram o resultado final do seu conteúdo, ver Bassul (2005).

5. Para um aprofundamento do significado do direito à moradia nos processos de regularização fundiária, ver Fernandes e Alfonsin (2014).

estar inseridas em um contexto mais abrangente de execução da política urbana e territorial, de forma a se garantir a inserção dos núcleos urbanos informais (NUIs) na cidade e possibilitar o resgate pleno dos direitos e da cidadania de seus moradores.

Assim, é importante registrar que pautar a regularização fundiária como política pública foi uma das bandeiras do Movimento pela Reforma Urbana na década de 1980. As conquistas e os avanços registrados na legislação pátria decorreram dessa articulação e pressão social, tudo visando enfrentar o fato de que parte significativa das cidades brasileiras foram autoconstruídas por seus ocupantes e esses territórios autoconstruídos integram a cidade e precisam ser reconhecidos.<sup>6</sup> Não resta dúvida de quão foi, e é, imperiosa a formatação e a implementação de uma política de regularização fundiária que busque trazer para a legalidade um imenso parque habitacional produzido pelos próprios moradores.

Antes da sua regulamentação como a conhecemos hoje, a regularização fundiária urbana teve um longo percurso para sua incorporação na legislação federal. A regularização fundiária, específica de lotes urbanos, apareceu, pela primeira vez, no ordenamento jurídico, em nível federal, na Lei nº 9.785/1999, que promoveu alterações na Lei nº 6.766/1979. Tais alterações buscavam incorporar flexibilizações às normas de parcelamento do solo que viabilizassem a formalização de parcelamentos tidos como “especiais”.

Apesar de significar um avanço, uma vez que possibilitava aos municípios e ao Distrito Federal promover a regularização fundiária, não só não estabelecia um regime distinto entre a regularização fundiária e o processo de aprovação de um novo parcelamento do solo, como também não trazia qualquer conotação de justiça social, considerando-se o processo excludente de produção das cidades brasileiras.

É só em 2009, quando foi editada a Lei nº 11.977/2009, que passamos a dispor de uma legislação nacional específica que estabelecesse os regramentos para a regularização fundiária urbana. Antes havia alguns dispositivos legais dispersos, que criavam instrumentos jurídicos que viabilizavam a titulação ou aquisição de áreas ocupadas por população de baixa renda, utilizados isoladamente – a exemplo do Decreto-Lei nº 271/1967,<sup>7</sup> que instituiu a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), e do Código Civil, que prevê modalidades de usucapião (instrumentos utilizados para regularizar ocupações em terrenos públicos e particulares, respectivamente). Esses instrumentos eram utilizados em iniciativas locais, pois não havia sido estruturada uma política nacional e muito menos uma legislação nacional que tratasse da regularização fundiária. Importante registrar que, na década de 1980, surgiram as primeiras iniciativas municipais de regularização fundiária. Foram

6. Uma periodização da luta pela reforma urbana no Brasil pode ser encontrada em Amore (2013).

7. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.

organizados programas municipais e editadas leis específicas – a exemplo da Lei nº 14.947/1987,<sup>8</sup> em Recife –, instituindo programas e planos municipais de regularização fundiária, que já reconheciam o caráter multidisciplinar da intervenção.<sup>9</sup>

Desse modo, o tratamento da regularização fundiária na legislação federal se consolidou com o advento da Lei nº 11.977/2009, resultante da conversão em lei da Medida Provisória (MP) nº 459, de 25 de março de 2009. Esta MP instituiu o Minha Casa Minha Vida (MCMV), programa de produção habitacional do governo federal destinado à produção de habitação de interesse social e habitação do mercado popular pelo mercado imobiliário e, também, no seu capítulo III, apresentou a regulamentação, em nível federal, das normas para regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Vale a pena ressaltar que o mencionado capítulo III teve seu conteúdo decorrente da discussão do Projeto de Lei (PL) nº 3.057/2000, conhecido como o PL da Responsabilidade Territorial. Esse PL tratava da revisão da lei federal de parcelamento do solo – Lei nº 6.766/1979 –, com o objetivo específico de incorporar regramentos relacionados à regularização fundiária de interesse social (Reurb-S). Também é importante o registro de que uma das concepções deixadas parcialmente de lado pela Lei nº 11.977/2009, e presente nos debates do PL nº 3.057/2000, teria relevância para a constituição de um programa nacional de regularização fundiária, na medida em que trazia elementos que relacionavam as competências referentes à política urbana com a capacidade institucional dos municípios, introduzindo o conceito de gestão compartilhada e gestão plena. Tais conceitos ainda podem ser resgatados para fins de instituição de um programa nacional de regularização fundiária com tratamento diferenciado de municípios, considerando sua capacidade técnica e administrativa em matéria de controle do uso, ocupação e parcelamento do solo, e política urbana.

A Lei nº 11.977/2009 foi a primeira lei nacional de regularização fundiária, e trazia uma visão da regularização fundiária como instrumento prioritariamente de garantia de direitos aos moradores de áreas irregulares e de responsabilização de loteadores e agentes imobiliários que tivessem contribuído com a situação de irregularidade fundiária, eventualmente.

Apesar de algumas limitações, o advento da Lei nº 11.977/2009 significou, à época, a sedimentação, na legislação federal, das diretrizes de um novo marco legal urbano brasileiro. Esse novo marco tinha como escopo um tratamento da regularização fundiária em nível federal adequado às diretrizes da política urbana expressas pela CF/1988 e pelo Estatuto da Cidade, principalmente no que diz

8. Lei nº 14.947/1987, que cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis). Nos anos 1990, a Lei do Prezeis foi revista, sendo editada a Lei nº 16.113/1995.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3j5UDhO>>. Acesso em: 15 nov. 2009.

respeito ao estabelecimento de um regime jurídico especial para a regularização fundiária de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda, vez que a Reurb-S consta na Lei nº 10.257/2001 como diretriz da política urbana (art. 2, XIV, do Estatuto da Cidade).

O art. 46 da Lei nº 11.977/2009 veio, pela primeira vez numa legislação federal, conceituar regularização fundiária, estabelecendo que:

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.

Esse conceito trazido pela Lei nº 11.977/2009 sedimentou a intenção de construir uma política de regularização fundiária *plena*, na qual fosse abordada não apenas a questão jurídica – restrita à titulação –, mas também fossem incorporados os aspectos urbanísticos, territoriais e socioambientais estabelecidos no Estatuto da Cidade (Alfonsin, 1999). Assim, a política de regularização fundiária teria como objetivo legalizar a permanência de populações assentadas em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a legislação urbanística e/ou ambiental e com condições adequadas de habitabilidade.

Assim, a concepção de regularização fundiária plena disposta na Lei nº 11.977/2009 articularia aspectos jurídicos, sociais e urbanísticos, como forma de fortalecimento da cidadania. Esse conceito de regularização fundiária plena já estava presente na doutrina jurídica urbanística brasileira desde a década de 1990.

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (Alfonsin, 1999, p. 163).

A concepção da regularização fundiária plena estava presente tanto nas diretrizes dispostas na Lei nº 11.977/2009 quanto em sua operacionalização, que buscava articular aspectos da gestão democrática da cidade e do planejamento urbano. Exemplos desse intuito são: a obrigatória participação dos beneficiários no processo de regularização fundiária, a vinculação da regularização fundiária ao instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis),<sup>10</sup> a proibição do rememramento

---

10. A Lei nº 11.977/2009 recomendava fortemente a transformação, em Zeis, das faixas de território onde se tencionava promover a Reurb-S. Essa recomendação buscava demarcar, no zoneamento municipal, qual a destinação daquele território, gravando-o assim como destinado a moradia popular. Essa recomendação deixa de existir na Lei nº 13.465/2017, que apenas menciona o instrumento da Zeis como um dispositivo de apoio ao processo de regularização fundiária. A bem da verdade, o instrumento foi excluído pela MP nº 479/2016, e foi “resgatado” por emenda apresentada no processo de análise e conversão da MP em lei.

de lotes,<sup>11</sup> como também a adoção de medidas que procuram assegurar a sustentabilidade ambiental do território, ao se determinar que medidas urbanísticas e ambientais fossem implantadas visando à melhoria das condições de habitabilidade e à mitigação dos impactos ambientais. Outro aspecto relevante da concepção da lei era uma diferenciação clara entre o papel do Estado no processo de regularização fundiária e a possibilidade de flexibilização das normas de uso e ocupação do solo nos casos de Reurb-S<sup>12</sup> e da regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E).<sup>13</sup> Esses conceitos, previstos na Lei nº 11.977/2009, foram revisados pela Lei nº 13.465/2017, que promoveu uma grande flexibilização para a Reurb-E, desvirtuando o seu caráter de excepcionalidade. É fundamental registrar que esse caráter de excepcionalidade buscava reconhecer uma dívida social gigantesca, decorrente da incapacidade do Estado de atender à demanda da população de menor renda por moradia, bem como da impossibilidade de reversão de situações consolidadas. As alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017 passam a tratar as flexibilizações como regra, em especial para os casos nos quais a renda dos beneficiários é maior, vez que não estabelece limites para a utilização dos instrumentos e da política de regularização fundiária por grupos de maior capacidade financeira. Tal postura tem o poder de colocar em xeque o papel e a efetividade das legislações urbanísticas e ambientais editadas por União, estados e municípios. Também tem o poder de “premiar” aqueles que, mesmo tendo condições de atender à legislação urbanística e ambiental vigente em determinado território, optaram por não a seguir, por questões econômicas, empresariais ou pessoais. Essa questão será aprofundada mais adiante.

### 3 A LEI FEDERAL Nº 13.465/2017

A Lei nº 13.465/2017 e sua regulamentação pelo Decreto Federal nº 9.130/2018 operam uma série de mudanças na legislação de regularização fundiária vigente, com a revogação total do capítulo III da Lei nº 11.977/2009, que instituiu e regulava a matéria até então. Trataremos especificamente das alterações na Reurb-S, o que não nos impede de ressaltar os aspectos relacionados à Reurb-E que têm o condão de estimular a irregularidade fundiária promovida pelos estratos de mais renda de nossa população.

11. O art. 70 da Lei nº 11.977/2009 proíbe expressamente o remembramento dos imóveis decorrentes de projetos de regularização fundiária: “As matrículas oriundas de parcelamento resultante de regularização fundiária de interesse social não poderão ser objeto de remembramento”. Esse tipo de restrição imposta aos territórios que foram objeto de regularização fundiária objetivava garantir a permanência dos beneficiários do processo, evitando que os imóveis regularizados pudessem ser utilizados para a promoção de empreendimentos que não o de moradia popular. Essa vedação foi revogada ainda em 2010, com a MP nº 514/2010, convertida na Lei nº 12.424/2011.

12. O inciso VII do art. 47 da Lei nº 11.977/2009 define a Reurb-S como aquele que tenha como objeto assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: “i) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; ii) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos; iii) de imóveis situados em Zeis; ou iv) de áreas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social”.

13. Essa regularização fundiária é aquela em que não fica caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII do art. 47 da Lei nº 11.977/2009.



A Lei nº 13.465/2017 estabeleceu normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana em todo o território nacional, e, no seu art. 9º, definiu que “a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

O conceito trazido pelo novo marco normativo mantém o espírito e a intenção de que a regularização fundiária deve ser plena e, assim, incorporar diversos aspectos e dimensões, conforme constatam Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mêncio.

A nova lei manteve o espírito da legislação anterior, compreendendo a regularização fundiária dita *integral*, isto é, aquela que busca dotar os assentamentos informais de todas as condições necessárias à sua integração ao espaço urbano formal. Podemos apontar esse como o principal objetivo da regularização fundiária, mencionado na definição legal pela expressão “incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano” (Leite e Mêncio, 2019, p. 21-22).

A conceituação trazida pela Lei nº 13.465/2017, portanto, não se afasta da concepção de regularização fundiária plena, na medida em que estabelece a necessidade de atendimento de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos NUIs ao ordenamento territorial urbano. No entanto, embora traga este conceito, o novo marco, na definição das formas de operacionalização da regularização fundiária, privilegia aspectos patrimoniais da regularização fundiária, tendo como elemento central da política a titulação dos ocupantes de lotes. Tal leitura pode ser reconhecida na exposição de motivos da MP nº 759, que deu origem ao texto da lei, e também no excesso de flexibilização trazido para a Reurb-E e outros dispositivos sobre os quais discutiremos. Nesse sentido, em artigo apresentado no Seminário Urbafavelas em 2018, Amore e Moretti descrevem o caráter patrimonialista da exposição de motivos da MP nº 759.

Mesmo com instrumentos como esses, de diversas maneiras a nova legislação privilegia o aspecto patrimonial e de regulação da propriedade às condições urbanas e habitacionais. A exposição de motivos da Medida Provisória original (MP nº 759) aponta o objetivo de “preencher lacunas deixadas pelo legislador” e de “dinamizar e simplificar o processo de regularização fundiária no país”. A noção de que a titulação serviria de “base para investimento do capital produtivo brasileiro” e para “garantia em operações financeiras” é também mobilizada, bem como a ideia de que a regularização contribuiria para o “aumento do patrimônio imobiliário brasileiro”, agregando valor aos imóveis e aumentando a arrecadação de impostos (Amore e Moretti, 2018, p. 12-13).

Por essa razão, é preciso levar em conta as implicações e os riscos trazidos pelo novo marco regulatório na constituição de um programa federal de regularização fundiária, de forma a se garantir que os entes federativos realizem uma regularização fundiária plena, cumprindo assim as determinações da CF/1988 e do Estatuto da Cidade em matéria de política urbana.

### 3.1 Instrumentos previstos na Lei nº 13.465/2017, modalidades de Reurb e possíveis desvirtuamentos da política de regularização fundiária

O rol de instrumentos passíveis de serem utilizados na efetivação da regularização fundiária está previsto no art. 15 da Lei nº 13.465/2017:

- legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta lei;
- usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;
- desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;
- direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;
- alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- concessão de uso especial para fins de moradia;
- concessão de direito real de uso;
- doação; e
- compra e venda.

Merece registro o fato de a doação e a compra e venda, embora instrumentos já disponíveis no nosso ordenamento jurídico e utilizados em muitas ações municipais de regularização fundiária, serem, pela primeira vez, relacionadas numa legislação federal como instrumentos para esta finalidade.

Além dos instrumentos antes elencados, a lei também trouxe outras inovações, como a legitimação fundiária, o direito de laje,<sup>14</sup> o condomínio de lotes<sup>15</sup> e o condomínio urbano simples.<sup>16</sup>

Os condomínios urbano simples e de lotes são novas modalidades de condomínio que, em alguns momentos, também podem incidir como modalidades de parcelamento do solo. Não são instrumentos de uso exclusivo na Reurb, sendo, assim, aplicáveis como novas modalidades de parcelamento do solo nos municípios brasileiros, independentemente de previsão na legislação municipal.

Por sua vez, as legitimações fundiária e de posse, e o direito de laje são instrumentos de titulação, isto é, de transferência ou constituição de direitos reais sobre imóveis. Quanto à demarcação urbanística, trata-se de um instrumento de suporte ao processo de regularização fundiária cujo objetivo é a individualização e delimitação do terreno ou da gleba que se busca regularizar.

Passaremos a discorrer sobre a aplicabilidade de alguns dos instrumentos estabelecidos na Lei nº 13.465/2017 para a promoção da Reurb-S. A legitimação fundiária<sup>17</sup> é a forma originária de aquisição da propriedade que se constituirá por ato do Poder Executivo. Exige basicamente o *animus domini* e o exercício da posse até o dia 22 de dezembro de 2016. Não há exigências de comprovação de tempo de posse ou limitação de tamanho de área a ser adquirida. Há apenas exigências adicionais e restritivas em relação à utilização do instrumento para beneficiários da

---

14. "Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. § 1º O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base".

15. "Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos. § 1º A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição. § 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste capítulo, respeitada a legislação urbanística. § 3º Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor".

16. "Art. 61. Quando um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser instituído, inclusive para fins de Reurb, condomínio urbano simples, respeitados os parâmetros urbanísticos locais, e serão discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si. Parágrafo único. O condomínio urbano simples será regido por esta Lei, aplicando-se, no que couber, o disposto na legislação civil, tal como os arts. 1.331 a 1.358 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)".

17. Art. 11, "VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb".

Reurb-S,<sup>18</sup> sem se estabelecerem restrições para a Reurb-E, o que reforça a tese de desvirtuamento da política por uma maior flexibilização da política de regularização fundiária para aqueles com maior renda.

Iremos discorrer sobre a legitimação de posse<sup>19</sup> e a demarcação urbanística,<sup>20</sup> que tiveram sua regulamentação alterada. A primeira importa no reconhecimento da posse sobre determinado imóvel, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, podendo haver a conversão em direito real de propriedade após o decurso do prazo de cinco anos e o cumprimento dos demais requisitos legais definidos no art. 183 da CF/1988. Assim, só é aplicável a terrenos privados. A legitimação de posse pode ser transferida por *causa mortis* ou por ato *inter vivos* e, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real.

A demarcação urbanística não é novidade do novo marco legal, pois já era prevista na Lei nº 11.977/2009, porém estava ausente no texto da MP nº 759/2015, e foi incluída no momento de sua conversão em lei, com regulamentação semelhante à original prevista na Lei nº 11.977/2009. Sua introdução no ordenamento, em 2009, significou importante passo para a simplificação dos procedimentos da regularização fundiária, na medida em que possibilita ao Poder Executivo proceder administrativamente à identificação dos imóveis públicos ou privados ocupados, com a definição dos seus confrontantes e a indicação dos titulares das matrículas e, por meio dela, obter a anuência dos envolvidos para a efetivação do processo de regularização fundiária, possibilitando que um processo antes previsto apenas pela via judicial possa ser realizado pelo Poder Executivo.

A demarcação urbanística sofreu algumas alterações na regulamentação trazida pela Lei nº 13.465/2017 em relação à sua regulamentação na Lei nº 11.977/2009. Uma das principais alterações, que inclusive tem impacto na gestão do instrumento, diz respeito ao papel do oficial do registro de imóveis. Enquanto, na Lei de 2009, o papel de proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e sua notificação era do oficial do registro de imóveis, o papel de notificação dos proprietários e confrontantes e a gestão de eventuais conflitos passa a ser do

18. Art. 23, § 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".

19. Art. 11, "VI - Legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse".

20. Art. 11, "IV - Demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do município".

poder público municipal, podendo ser facultativamente realizada pelo registro de imóveis a critério do município (art. 20, § 5º, da Lei nº 13.465/2017). Trata-se de nova tarefa assumida pelo município, que certamente traz impacto, pelo aumento de suas competências e necessidade de sua estruturação para tal incumbência.

Todos esses instrumentos podem ser utilizados em qualquer modalidade de Reurb. Assim, na sequência das análises formuladas neste texto, é fundamental que se diferenciem as duas modalidades de Reurb que foram instituídas pela legislação. A Reurb pode ser classificada em dois tipos:

- Reurb-S – regularização fundiária aplicável aos NUIs ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e
- Reurb-E – regularização fundiária aplicável aos NUIs ocupados por população não qualificada pelo município como de baixa renda.

O que diferencia o interesse social do específico é o padrão de renda da população ocupante do NUI. Todavia, como definir um regramento que oriente a definição de baixa renda considerando-se as várias realidades brasileiras, ainda mais levando-se em conta que essa definição é ato discricionário do Poder Executivo municipal? Certamente se faz necessário agregar algumas variáveis para além da renda, a exemplo de tipologias físicas, territoriais, jurídicas e históricas, na construção desse regramento. A dotação de infraestrutura também é outra variável importante de ser considerada. A construção coletiva de referências a serem utilizadas pelos municípios para a definição de baixa renda é uma importante contribuição para uma política nacional de regularização fundiária. A definição da modalidade de Reurb tem importância porque interfere nos valores de custos e emolumentos do processamento e da efetivação,<sup>21</sup> bem como na responsabilidade pela implantação da infraestrutura necessária. Na Reurb-S, é responsabilidade do município elaborar e custear o projeto de regularização fundiária, como também a implantação da infraestrutura essencial,<sup>22</sup> quando necessária, seja de ocupações em terrenos particulares ou em terrenos públicos. Importante registrar que a Lei

21. § 1º, art. 13, Lei nº 13.465/2017: "serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S. I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; II - o registro da legitimação fundiária; III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; IV - o registro da CRF [Certidão de Regularização Fundiária] e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S; VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo".

22. O § 1º do art. 36 da Lei nº 13.465/2017 define a infraestrutura mínima que deve ser garantida em toda área objeto de regularização fundiária: "Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais".

nº 13.465/2017, no seu art. 31, estabelecia essa obrigação para o município apenas para a Reurb-S em terrenos privados ou em terrenos de sua propriedade, cabendo aos estados e à União a responsabilidade quando se tratasse de bens pertencentes a eles, respectivamente. Com a edição da Lei nº 14.118/2021, que instituiu o programa Casa Verde e Amarela (CVA), essa obrigação passou a ser exclusiva dos municípios, nos casos de Reurb-S, independentemente da titularidade sobre o terreno a ser regularizado.

De um modo geral, quem define o tipo ou a categoria de Reurb é o município,<sup>23</sup> salvo quando a Reurb for requerida pelo estado ou pela União<sup>24</sup> e estes já definirem a modalidade.

É importante clarear que, para efetivar ações de regularização fundiária, sempre é necessário flexibilizar legislações urbanísticas e ambientais. Como mencionado anteriormente, essas flexibilizações permitidas pelas legislações de regularização fundiária têm um caráter de excepcionalidade. Esse caráter de excepcionalidade foi aparentemente desvirtuado pela Lei nº 13.465/2017, ao estabelecer regramentos mais “generosos” e flexíveis para Reurb-E do que para a Reurb-S.

As flexibilizações trazidas pela nova lei podem estimular a promoção de irregularidades fundiárias, em especial por aqueles de maior renda. Tal afirmação se baseia no fato de que não há estabelecimento, pela lei, de um marco temporal que delimite a possibilidade de utilização da Reurb em zonas rurais ou em áreas de valor ou com restrições ambientais. Ocupações consolidadas e ocupações recentes, e até mesmo futuras ocupações, podem ser objeto de Reurb, inclusive em faixas do território municipal definidas pela legislação urbanística como zona rural ou como área de proteção de mananciais ou de proteção ambiental. O inciso I do art. 11 da lei define como núcleo urbano “o assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural”. A não definição de um marco temporal para que novos assentamentos em zona rural não possam ser regularizados pode estimular o descumprimento da legislação urbanística, colocando em cheque instrumentos como o plano diretor e a definição legal de perímetro urbano, como também a própria lei de parcelamento do solo urbano.

As ponderações antes elencadas nos levam a considerar que a política pública não busca regularizar apenas um passivo existente. Ela também possibilita que se

23. Lei nº 13.465/2017, art. 30, I: “Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados: I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb”.

24. Lei nº 13.465/2017, art. 30, § 1º: “Na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do *caput* deste artigo será de responsabilidade do ente federativo instaurador”.

perpetue a prática do parcelamento irregular em áreas rurais ou com restrições ambientais, e não somente por aqueles que não têm renda que lhes permita acessar o mercado formal de terras, mas também pelos que podem acessar esse mercado, ou seja, a população de maior renda.

Na sequência de exemplos de desvirtuamentos do caráter de excepcionalidade da política de regularização fundiária, a Lei nº 13.465/2017 também flexibilizou consideravelmente as compensações e mitigações ambientais exigidas para os casos de Reurb-E. Essa questão será mais bem discutida quando tratarmos da regularização fundiária de áreas ambientalmente vulneráveis. Porém, o aspecto em que observamos uma maior gravidade diz respeito ao instrumento da legitimação fundiária. Esse dispositivo – que é uma forma originária<sup>25</sup> de aquisição da propriedade – pode ser utilizado tanto em processos de Reurb-S como de Reurb-E, para a regularização de áreas públicas ou privadas. Acontece que o instrumento só pode ser utilizado uma única vez pelo ocupante de baixa renda, aquele beneficiário da Reurb-S, e, ainda, desde que ele não seja detentor de direito real sobre algum imóvel, e que não tenha sido beneficiário de algum outro instrumento de regularização fundiária. Tais exigências não foram impostas para os beneficiários da Reurb-E. Isso é o que está estabelecido no § 1º do art. 23 da lei (grifo nosso):

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.

Interpretando-se literalmente o texto legal (acima transcrito), importa dizer que o ocupante irregular, possuidor de renda que lhe permita acessar o mercado formal de terras, e que, até mesmo, seja proprietário de inúmeros outros imóveis, pode ser beneficiado pelo instrumento da legitimação fundiária, de modo irrestrito, para regu-

25. Forma originária de aquisição da propriedade é aquela que possibilita a transmissão da propriedade despida de qualquer ônus ou gravame que porventura incidisse sobre o bem imóvel. Antes da criação da legitimação fundiária, só era possível a aquisição originária por meio da desapropriação e da usucapião.

larizar inúmeros imóveis públicos e particulares em seu nome. A única restrição que lhe será imposta é possuir *animus domini* sobre o imóvel na data de 22 de dezembro de 2016. Parece ser recomendável uma análise mais acurada da forma irrestrita pela qual o instrumento da legitimação fundiária pode ser utilizado nos casos de Reurb-E. Certamente essa previsão legal poderá gerar vários conflitos fundiários, além de trazer prejuízos a particulares e a vários entes públicos.

### 3.2 Áreas com restrições ambientais

A Lei nº 13.465/2017 estabeleceu novas regras para a regularização fundiária em áreas com restrições ambientais.<sup>26</sup> A Lei nº 11.977/2009 permitia a regularização fundiária de assentamentos irregulares (VI, art. 47, da Lei nº 11.977/2009) em faixas de áreas de preservação permanente (APPs) e unidades de conservação de uso sustentável, havendo a necessidade de anuência do órgão gestor da unidade, e em ambas era necessário o licenciamento ambiental do projeto de regularização fundiária (na sua integralidade), que deveria importar em melhoria das condições urbanísticas e ambientais. Para o caso da Reurb-E, ainda eram exigidas medidas de mitigação e compensação ambiental.

A Lei nº 13.465/2017 traz mais flexibilização. Ela permite que o NUI situado, total ou parcialmente, em APP ou em área de unidade de conservação de uso sustentável, ou ainda de proteção de mananciais definidas pela União, estados ou municípios, seja regularizado por meio de Reurb, em qualquer de suas modalidades, devendo observar o disposto no art. 64, da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, apenas para o trecho onde incide a restrição ambiental. Assim, a elaboração de estudos técnicos, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso, não abarca toda a poligonal do assentamento informal, mas tão somente o trecho de APP, de proteção de mananciais ou de unidade de conservação de uso sustentável.<sup>27</sup> Importante registrar que, tanto no capítulo III da Lei nº 11.977/2009, revogado, como na Lei de Proteção da Vegetação Nativa, é estabelecida a necessidade de estudo e licenciamento ambiental para o NUI como um todo, em toda a sua extensão. Um último registro em relação à Reurb de assentamento total ou parcialmente localizado em unidades de conservação de uso sustentável é que há necessidade de obtenção da anuência do órgão gestor da unidade. Tal anuência deverá estar fundamentada em estudo técnico comprobatório de que

26. As regras para regularização fundiária em áreas com restrições ambientais guardam relação direta com a Lei Federal nº 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a MP nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

27. § 3º, art. 12, Lei nº 13.465/2017: "Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente".



essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Especificamente com relação à regularização às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da APP consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*. Essas regras não diferem das previstas pela Lei nº 11.977/2009, que também exigia estudos técnicos que comprovassem a melhoria das condições ambientais no caso de intervenção para regularização fundiária. Com isso, se mantém a necessidade de um programa federal de regularização fundiária prever diferentes estratégias para estes casos, assim como para cada uma das tipologias de NUIs, estipulando serviços e metas distintas.

A possibilidade de efetivação de regularização fundiária em áreas com restrições ambientais é bastante importante, mas também é fundamental a observância de algumas limitações. No tocante à unidade de conservação, o condicionamento à anuência prévia do órgão gestor da unidade atestará a compatibilidade dos usos e atividades. Por seu turno, em relação às faixas de APP, é de suma importância a manutenção de uma faixa sem ocupação na “beira” da água, em especial nas margens de canais naturais ou artificiais, visando a sua limpeza e manutenção. Os estudos e suas medidas de mitigação e compensação necessitam ser aprovados pelo órgão municipal ou estadual competente e recomenda-se que essas medidas sejam priorizadas no processo de regularização fundiária e até mesmo efetivadas antes do registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) – no cartório de imóveis competente. Vale registrar que o Decreto nº 9.310/2018 terminou por estabelecer uma largura mínima para a faixa de APP que deverá ser mantida sem qualquer tipo de construção (15 metros). A redação legal gera certa confusão sobre a aplicação dessa exigência tanto para Reurb-S quanto para Reurb-E. Alguns entendem ser aplicável apenas aos casos de Reurb-E.

No que concerne à possibilidade de regularização de núcleos informais situados em áreas de proteção de mananciais, é vital considerar que essas áreas foram delimitadas com o objetivo de evitar a ocupação urbana, em particular a ocupação mais densa. Elas são definidas considerando-se uma ou mais sub-bacias hidrográficas dos mananciais de interesse para abastecimento público de água. A conservação dessas áreas sem ocupação ou com baixa ocupação é estratégica para a manutenção da produção da água essencial ao consumo na quantidade e com a qualidade necessárias. O estudo técnico exigido no processo de regularização fundiária, a ser analisado e aprovado pelo órgão competente pela gestão dos recursos hídricos ou gestão ambiental, deverá indicar as medidas que serão adotadas a fim de se manter a densidade e os usos compatíveis com a conservação do manancial.

#### 4 ATRIBUIÇÕES DO MUNICÍPIO E CAPACIDADE INSTITUCIONAL

A Lei nº 13.465/2017 atribui inúmeras responsabilidades para o município na efetivação da regularização fundiária, algumas não previstas anteriormente na Lei nº 11.977/2009:

- instaurar o processo de Reurb (art. 32 da Lei nº 13.465/2017);
- processar, analisar e aprovar o projeto de regularização fundiária (arts. 11, 12 e 30 da Lei nº 13.465/2017);
- processar, analisar e aprovar os estudos ambientais, quando necessário, e se possuir capacidade técnica (art. 11 da Lei nº 13.465/2017);
- classificar a modalidade de Reurb (art. 30 da Lei nº 13.465/2017);
- emitir a Certidão de Regularização Fundiária<sup>28</sup> (art. 30 da Lei nº 13.465/2017);
- proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o NUI a ser regularizado, inclusive realizando diligências perante as serventias anteriormente competentes (art. 31 da Lei nº 13.465/2017);
- notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do NUI, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação ao pedido de regularização fundiária (art. 31 da Lei nº 13.465/2017);
- elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária,<sup>29</sup> de ocupações ocorridas em Reurb-S (art. 31, art. 33, § 1º, I, da Lei nº 13.465/2017); e
- criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos ou celebrar convênio, utilizar os centros judiciários de solução de conflitos e cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos tribunais de justiça (art. 34, da Lei nº 13.465/2017).

Para desempenhar as atividades antes relacionadas, que são de competência exclusiva do município, se faz necessária a adoção de medidas que garantam uma estrutura administrativa, técnica e jurídica capacitada e ágil, bem como previsão

28. Inciso V, art. 11, Lei nº 13.465/2017: "Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos."

29. O § 1º do art. 36 da Lei nº 13.465/2017 define a infraestrutura mínima que deve ser garantida em toda área objeto de regularização fundiária: "Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais".

orçamentária para elaboração de projetos e implantação da infraestrutura essencial nos assentamentos de baixa renda. Viabilizar essa estrutura sem o apoio de um programa nacional de regularização fundiária será muito difícil para a maior parte dos municípios.

Não restam dúvidas de que o maior desafio para os municípios é o de responderem satisfatoriamente à responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária e de implantar a infraestrutura essencial nos casos de Reurb-S.<sup>30</sup> Para tanto, é necessário que disponham de capacidade ou apoio técnico e financeiro, pois, apesar de a Lei nº 13.465/2017 não condicionar o registro da regularização fundiária à conclusão da implantação da infraestrutura necessária, ela não a dispensa. E, assim, o responsável pela implantação da infraestrutura essencial necessária deverá firmar termo de compromisso,<sup>31</sup> o qual tem força de título executivo extrajudicial.<sup>32</sup>

Desse modo, sugere-se a criação ou montagem de uma estrutura administrativa e de gestão que disponha de equipe técnica devidamente habilitada, uma base de informações, bem como previsão orçamentária para o cumprimento das obrigações assumidas a cada aprovação de um projeto de Reurb.

Os estudos de Carvalho (2017), Almeida (2018) e a Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil (Pesquisa NUI) atestam a baixa capacidade institucional e financeira de um número considerável de municípios para promover a gestão urbana do seu território, em especial a implementação de um programa de regularização fundiária. O sucesso de um programa nacional de regularização fundiária requer, necessariamente, linhas de apoio institucional e financeiro nessa direção. Tais linhas devem contar com um orçamento robusto.

## **5 IMPLICAÇÕES DO NOVO MARCO REGULATÓRIO A SEREM CONSIDERADAS NA CONSTITUIÇÃO DE UM PROGRAMA FEDERAL VOLTADO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS**

Em linhas gerais, os impactos do novo marco legal na formulação de um programa de regularização fundiária que tenha como objeto a poligonal de um assentamento informal – uma favela ou um loteamento precário – fazem com que seja necessário: i) estabelecer critérios, além do corte de renda, para a distinção entre os núcleos que se enquadram na Reurb-S ou na Reurb-E; ii) garantir que as ações de regularização

30. Nos casos de Reurb-S, o responsável é o município, mesmo que o projeto seja do estado ou da União.

31. Lei nº 13.465/2017: "Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: (...) IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo". 32. Decreto nº 9.310/2018: "Art. 21. A Reurb obedecerá às seguintes fases: (...) § 1º O termo de compromisso será assinado, também, por duas testemunhas, de modo a formar título executivo extrajudicial na forma estabelecida no inciso III do *caput* do art. 784 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil".

fundiária estejam articuladas à política urbana e habitacional e a outras políticas sociais; e iii) garantir mecanismos de permanência da população beneficiária na área regularizada, ou de perfil semelhante, nos casos de Reurb-S. Considerando a possibilidade de titulação, sem a realização das obras essenciais, em situações nas quais já tiverem sido realizadas obras de urbanização, o programa deve trabalhar com as diferentes tipologias de núcleos urbanos e seus graus de consolidação, de forma a assegurar a seleção daqueles que tenham condições de consolidação ou que já estejam consolidados.

Algumas reflexões sobre as mudanças introduzidas no ordenamento jurídico pela Lei nº 13.465/2017 são fundamentais para a formulação de um programa nacional de atuação em NUIs, para fins de regularização fundiária. Isso porque a nova norma agiliza processos de titulação, como a própria justificativa da MP previa, mas não trata da relação entre a titulação e a realização das intervenções necessárias à inserção do núcleo na cidade. Isso pode trazer possíveis efeitos negativos para ações de regularização fundiária, além da possibilidade de impor um enorme endividamento aos municípios.

Uma primeira alteração estrutural da lei federal de regularização fundiária que merece atenção diz respeito à caracterização do interesse social e, por consequência, do interesse específico. Enquanto a Lei nº 11.977/2009 definia o interesse social a partir dos critérios constitucionais da usucapião constitucional e da concessão de uso (art. 183 da CF/1988), que combinam área do imóvel, tempo e natureza da posse, e do critério territorial adotado pelo município por meio da demarcação de Zeis, o novo marco regulatório estabelece um único critério nacional para o recorte entre interesse social ser predominantemente ou não de baixa renda, assim declarado por ato do Executivo municipal (art. 13, I). A lei expressamente define que essa declaração não corresponde à demarcação de Zeis (art. 18, § 2º, da Lei nº 13.465/2017). Ou seja, é o decreto municipal que define o enquadramento dos núcleos como sendo de interesse específico e não, necessariamente, o planejamento urbano por meio do plano diretor. Mudança que pode ter impacto em um programa federal de regularização fundiária, na medida em que afasta, no caso de municípios que não demarcarem áreas como Zeis no plano diretor ou em legislação municipal específica, a vinculação da definição do interesse social ao controle social, tanto da câmara municipal, como relativo ao processo participativo de formulação da política urbana. Estariam também, nestes casos, em desacordo com a diretriz da política urbana prevista no art. 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade, que define que a política urbana deve ser conduzida de modo participativo em todas as suas etapas, desde a formulação.

Outras mudanças introduzidas pela Lei nº 13.465/2017, que devem passar por uma reflexão apurada para que as ações de regularização fundiária cumpram com seus objetivos constitucionais de garantia das funções sociais da cidade e do

exercício pleno do direito à moradia, são a ampliação do que é regularizável e o critério de consolidação das ocupações, aspectos que estão correlacionados e têm uma série de desdobramentos, conforme veremos.

Ante a ampliação dos núcleos regularizáveis e a ausência de condicionantes que garantam a sustentabilidade urbanística e ambiental do território e a inserção no núcleo na cidade, é fundamental atrelar a possibilidade de regularização fundiária à tipologia de assentamento e grau de consolidação.<sup>33</sup> Para esse fim, a Lei nº 11.977/2009 trazia uma definição de área consolidada que considerava densidade demográfica e aspectos da infraestrutura dos assentamentos.

Art. 47, II - área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

A Lei nº 13.465/2017, por sua vez, abandona o critério de área consolidada, que relaciona densidade demográfica e infraestrutura implantada e, como visto, não estabelece qualquer limitação temporal, podendo funcionar, inclusive, como um estímulo para novas ocupações, em especial daqueles que possuem renda. A regularização fundiária poderá deixar de ser exceção e passar a ser regra, vez que da forma que hoje está previsto, perde razão de ser a legislação de planejamento urbano, em especial o plano diretor e a lei de definição de perímetro urbano.

A utilização como único critério do aspecto temporal para definição da possibilidade de regularização, sem se considerar o grau de consolidação e tipologia do assentamento, traz implicações por si só, na medida em que, com esse critério, poderiam ser regularizados núcleos informais não necessariamente consolidáveis do ponto de vista urbanístico e ambiental – por exemplo, com situações de risco ou vulnerabilidade ambiental.

A adoção desse critério, no entanto, traz ainda mais riscos, na medida em que a nova norma desvincula a realização das obras de infraestrutura essencial, previstas no projeto de regularização fundiária, do processo de regularização dominial (registro do parcelamento e titulação dos ocupantes). O art. 36, § 3º, da Lei nº 13.465/2017, define que obras de implantação de infraestrutura essencial,

---

33. A ampliação das possibilidades de regularização fundiária, seja em áreas urbanas, rurais, públicas ou privadas, sem o devido estabelecimento de recortes e critérios específicos voltados para a garantia da promoção da sustentabilidade social e ambiental no âmbito da gestão territorial, entra em conflito com princípios, garantias e disposições estabelecidas na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e na Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979). A regularização fundiária deve estar atrelada ao grau de consolidação do assentamento e à análise de aspectos ambientais, urbanísticos e sociais que se relacionam, novamente, ao planejamento territorial (Pilotto, Gonçalves e Pollini, 2019, p. 89-90).

de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb, e com possibilidade de regularização por etapas. Com isso, embora o rol de exigências do projeto de regularização fundiária possa ser considerado adequado, não há qualquer garantia de sua implantação. Ainda que haja um termo de compromisso de realização de obras assumido pelo poder público, que possa ser questionado judicialmente, para que sejam implementadas as obras, isso dependeria da capacidade financeira do município, que poderia trazer argumentos como o princípio da “reserva do possível”, o que poderia acarretar a não realização das obras ou sua realização fora do prazo estabelecido.

Dessa maneira, a previsão da possibilidade de regularização por etapas, que poderia ser considerada uma potencialidade da nova lei e da implementação de programas de regularização fundiária, pela perspectiva de estabelecimento de metas distintas para diferentes núcleos em diferentes situações, traz riscos. Esses riscos decorrem da alternativa, consubstanciada na nova lei, de registro do parcelamento e conclusão do processo de regularização fundiária sem a garantia de execução do cronograma físico de serviços, obras de infraestrutura e de compensação ambiental necessárias à adequada inserção dos núcleos informais à malha urbana, e considerando o contexto mais amplo de planejamento do território e execução da política urbana, conforme mencionamos.

A possibilidade de titulação dos ocupantes sem a implantação da infraestrutura essencial pode trazer implicações significativas, tanto na complexidade da ação futura de intervenção como em seus custos. Além de ter o potencial de criar e consolidar áreas precárias, ou até de risco, e torná-las irreversíveis, desconsidera a dinâmica da ocupação do assentamento, que pode ter sua situação alterada entre o momento da elaboração do projeto de regularização e o da realização das obras, aumentando assim os custos da urbanização.

Nesses casos, certamente ocorrerão situações em que haverá necessidade de promover deslocamento de famílias (remoção) para adequação de densidade, eliminação de situações de risco ou insalubridade e abertura de sistema viário. Isso com a conseqüente necessidade de alteração de registros e matrículas, o que acarretaria o aumento dos custos da regularização.

Na utilização de recursos de um programa federal de regularização fundiária, não devem ser direcionados recursos para a regularização de qualquer tipologia de assentamento. A recomendação é que um programa de regularização fundiária federal dialogue com as tipologias dos NUIs,<sup>34</sup> de modo a se estabelecerem serviços e metas distintas para as diferentes situações em que se encontram os assentamentos, para atendimento das distintas demandas do território, que são as mais variadas,

---

34. Conforme descrições contidas na primeira parte deste livro.

considerando-se suas especificidades e as implicações dessas condições nas ações de regularização fundiária, de modo a se evitem os riscos descritos.

A mera titulação dos ocupantes, sem articulação com a política urbana e com políticas sociais, representa riscos para o cumprimento dos objetivos da regularização fundiária, em relação aos direitos da população de ter acesso democrático à terra e de nela permanecer. A regularização fundiária deve necessariamente estar articulada com outras políticas sociais de geração de emprego e renda e de assistência social, e com regras de uso e ocupação do solo que garantam a manutenção das características da área como destinada ao atendimento do interesse social. Caso contrário, corre-se o risco de as terras tituladas se valorizarem e passarem a interessar ao mercado, havendo, com isso, pressões econômicas que podem resultar na venda das terras no mercado formal de terras pela população beneficiada pelo programa, vez que agora os terrenos estão regularizados e dispõem de matrículas. Assim, os beneficiários passariam a ocupar outras áreas menos valorizadas, possivelmente iniciando um novo ciclo de irregularidade fundiária.

As Zeis, além de servirem como critério de identificação do interesse social, devem ser utilizadas para a necessária articulação da política urbana e das demais políticas sociais, de maneira que se garanta o cumprimento dos objetivos da regularização fundiária, minimizando-se os riscos apontados anteriormente. A importância das Zeis na identificação do interesse social decorre do fato de que sua demarcação está inserida em um processo democrático de elaboração e aprovação do plano diretor municipal, instrumento básico da política urbana, diferentemente da decisão sobre determinação do interesse social disposta na Lei nº 13.465/2017, que se dá por meio de ato unilateral e discricionário do Poder Executivo municipal, formalizado por meio de decreto.

Sua importância decorre também da necessidade de articular ações de regularização fundiária com áreas demarcadas como Zeis de vazios, prioritárias para a construção de habitação de interesse social, necessárias em processos de reassentamento decorrente da regularização e urbanização de NUIs. Áreas vazias que devem estar demarcadas, preferencialmente próximas às áreas a serem regularizadas, de forma a se garantir o menor deslocamento possível nos casos de remoção.

As Zeis permitem também estabelecer regras especiais de uso e ocupação do solo para depois do processo de regularização fundiária, por exemplo, vedar o remembramento de lotes, evitando a descaracterização do interesse social e contendo os efeitos da valorização imobiliária e conseqüente interesse do mercado imobiliário. A manutenção das características de uso e ocupação do solo, principalmente pela vedação da possibilidade de remembramento de lotes, é fundamental para a conservação de um estoque habitacional destinado à população de baixa renda.

Outra inovação introduzida pelo novo marco, a ser considerada, diz respeito à possibilidade de regularização de núcleos isolados, ampliando-se as áreas regularizáveis, com implicação para as ações do município. A Pesquisa NUI registrou que 591 NUIs, 12% do universo total identificado nos seis polos pesquisados, com 110.318 domicílios, estariam completamente isolados da malha urbana.

Artigo que analisa os impactos da flexibilização dos critérios decorrente do novo marco (Pilotto, Gonçalves e Pollini, 2019) propõe que o conceito de consolidação do núcleo deve considerar tanto as características internas do próprio núcleo, como as de seu entorno, o que se aplica a qualquer núcleo, seja ele isolado ou integrado à malha urbana. Em reflexão específica sobre núcleos isolados, o artigo aponta que se devem considerar ainda mais as consequências da decisão acerca de sua regularização, ponderando-se a possibilidade de indução à ocupação e adensamento de determinada região, ou ainda a necessidade de proteção de determinadas áreas e, até mesmo, remoção, realocação e reversibilidade de eventuais danos urbanísticos e ambientais (*op. cit.*, p. 94). Isso tudo sem contar a pressão sobre as municipalidades para prestação de serviços e ampliação de infraestrutura para atendimento a ocupações espalhadas e distantes da malha urbana.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qualquer ação de regularização fundiária deve estar pautada no conceito de regularização fundiária plena decorrente da necessária articulação do direito à moradia com a política urbana, conceito reafirmado pela Lei nº 13.465/2017, que a define como medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos NUIs ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Argumenta-se aqui que, embora traga esse conceito, o novo marco merece atenção pelos riscos que traz, na medida em que, na definição das formas de operacionalização da regularização fundiária, privilegia como aspecto central da política a titulação dos ocupantes de lotes, o que pode ser reconhecido no grau de flexibilização trazido, na pouca distinção entre o interesse social e o específico, e na possibilidade de titulação sem a implantação da infraestrutura essencial. Some-se a isso a hipótese de serem priorizados os projetos de Reurb-E, vez que ou a infraestrutura já se encontra instalada ou terá suporte dos beneficiários. Caso isso ocorra, novamente se retoma a questão da distorção da política, pois a flexibilização servirá para tornar regulares assentamentos de média e alta renda que poderiam ter atendido à legislação, permanecendo irregular e carente de infraestrutura a população de baixa renda, inicialmente beneficiária.

Uma das recomendações de Almeida (2018) é o atendimento exclusivo do interesse social, razão pela qual, ante a flexibilização dos critérios distintivos pelo novo marco, é necessário que um programa estabeleça critérios mais claros que



permitam classificar de fato NUIs, do tipo favela ou loteamento precário, ou ocupados pela população de menor renda, cuja regularização atenda ao interesse social. A Zeis, como visto, pode contribuir para essa distinção. No caso de Reurb-E, sugere-se instituir um cadastro de profissionais habilitados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que possa ser acessado pelos interessados.

Um novo programa deve ter maior atenção à escolha dos assentamentos. Isso porque o novo marco legal, além de abrir mão do conceito de área consolidada – que articulava densidade demográfica e infraestrutura implantada –, adotou um critério definido apenas pelo aspecto temporal, permitindo a regularização de núcleos independentemente das condicionantes que garantem a sustentabilidade urbanística e ambiental do território e sua integração ao restante da cidade. Isto, somado à possibilidade de titulação dos ocupantes sem a infraestrutura essencial implantada, pode trazer implicações tanto na complexidade da ação futura da intervenção como em seus custos, e tem potencial de criar e consolidar áreas precárias, ou até de risco, e torná-las irreversíveis.

Com isso, o aspecto da viabilidade de regularização dos NUIs submetidos ao programa deverá ser elemento ainda mais sensível na sua classificação, considerando-se as flexibilizações trazidas pelo novo marco da regularização fundiária.

As articulações das ações de regularização fundiária com a política urbana e habitacional são fundamentais para inseri-las em um processo democrático de definição dos núcleos a serem regularizados. Nesse sentido, a utilização das Zeis como critério de escolha dos núcleos pode ser um dos instrumentos para evitar os riscos desta flexibilização, garantindo-se uma distinção entre o interesse específico e o interesse social, e articulando-se a regularização fundiária com a política habitacional, por meio da demarcação de Zeis de áreas vazias, próximas aos núcleos com necessidades de remoção e/ou reassentamento.

A flexibilização abrange a possibilidade de regularização de núcleos isolados, para os quais também deverão ser criados critérios complementares que atestem não apenas a viabilidade, mas também a conveniência e oportunidade de sua regularização.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M. Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável – o caso de Porto Alegre. *In*: SAULE JUNIOR, N. (Coord.). **O direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 163.

ALMEIDA, G. M. J. A. de (Coord.). **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado**. Santo André: Ed. UFABC, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3AzrST6>>.

AMORE, C. S. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade**. 2013. 285 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

AMORE, C. S.; MORETTI, R. D. Gelo não é pedra! Informalidade urbana e alguns aspectos da regularização fundiária de interesse social na Lei nº 13.465/2017. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS – URBFAVELAS, 3., 2018, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: Urbfavelas, 2018.

BASSUL, J. R. (Org.). **Estatuto da cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, 2005. 260 p.

BUENO, C. S. Ação civil pública e estatuto da cidade: arts. 55 a 57. *In*: DALLARI, A.; FERRAZ, S. (Coord.). **Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 380-396.

CARVALHO, G. C. de. **O lugar guardado à regularização fundiária de interesse social na política nacional urbana: o Programa Papel Passado no estado de São Paulo**. 2017. 224 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2017.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

LEITE, F. T. C. L.; MENCIO, M. Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. *In*: LEITE, F. T. C. L.; MENCIO, M. (Coord.). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 19-52.

PILOTTO, A. S.; GONÇALVES, R. R.; POLLINI, P. B. P. As flexibilizações urbanísticas na regularização fundiária urbana: notas sobre seus contornos, limites e possibilidades. *In*: LEITE, F. T. C. L.; MENCIO, M. (Coord.). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017**. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 87-114.

SAULE JÚNIOR, N. O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. *In*: SAULE JÚNIOR, N. (Coord.). **O direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 64-126.

SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. *In*: DALLARI, A.; FERRAZ, S. (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 44-60.