




Boletim

 INOVAÇÃO & CARREIRA

Direito do Entretenimento nos holofotes da Advocacia

 Números promissores
impulsionam o setor
aeronáutico

 Regularização
fundiária enfrenta
importantes desafios

 Perda da Chance
e a Advocacia

Regularização fundiária: terras, direitos e cidadania

Panorama atual e os desafios para a criação de cidades mais inclusivas.

De acordo com dados do último Censo, divulgado em 2022, o Brasil tem déficit de 6 milhões de unidades habitacionais e mais de 236 mil pessoas vivem nas ruas das cidades brasileiras. Segundo o Data Favela 2023, as favelas somam 17,9 milhões de moradores. Esses problemas de habitação chamam atenção para diversas outras questões humanitárias, como a falta de acesso a serviços públicos básicos, renda, educação e saúde, além da vulnerabilidade jurídica desses cidadãos e da dificuldade de acesso ao crédito imobiliário.

Trazendo um contraponto para entender qual é o panorama atual da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Brasil, dados do Ministério da Economia (ME) mostram que, em 2020, cerca de 4,5 milhões de famílias adquiriram suas casas e mais de 2,6 milhões de imóveis foram regularizados.

Para analisar esse complexo cenário e como a legislação existente pode ajudar no enfrentamento dos desafios do déficit habitacional e da urbanização desordenada no país, e também o possível caminho para a construção de cidades mais inclusivas, convidamos Alfredo Ribeiro da Cunha Lobo, Flávia Paulo Oliveira e Renato Góes.



Foto: Divulgação

ALFREDO RIBEIRO DA CUNHA LOBO

Advogado. Mestrando em Direito Constitucional pelo IDP. Especialista em Processo Civil pelo IDP e em Advocacia no Direito Digital e Proteção de Dados pela Ebradi. Membro da Comissão Especial de Advocacia Municipalista do Conselho Federal da OAB, da Comissão de Direito Urbanístico e Regularização Fundiária e da Comissão de Direito Imobiliário da Seccional do Distrito Federal da OAB. Coordenador técnico do Grupo de Trabalho de Serviços Imobiliários da Frente Parlamentar do Setor de Serviços.



Foto: Divulgação

FLÁVIA PAULO OLIVEIRA

Advogada especialista em Direito Imobiliário. Pós-graduada em Direito Público. Especialista em Direito Imobiliário. Pós-graduada em Direito Imobiliário e atualmente cursando bacharelado em Ciências da Computação na Universidade Federal do Tocantins. Diretora Estadual do Ibradim Tocantins e do IBRF Tocantins. Associada AASP desde 2022.



Foto: Divulgação

RENATO GÓES

Advogado e Consultor em Regularização Fundiária. Diretor-Presidente do Instituto Reurb. Pós-graduado em Direito e Gestão Pública. Coordenador da Comissão de Planejamento Urbano e Regularização Fundiária da 22ª Subseção da OAB-SP. Ex-Secretário Municipal de Habitação de São José do Rio Preto (SP). Membro da Comissão do Ministério das Cidades responsável pela elaboração do projeto da Lei Nacional de Regularização Fundiária.

Qual é o atual panorama da Reurb no Brasil?

ALFREDO RIBEIRO DA CUNHA LOBO: A regularização fundiária deve ser vista como um meio não apenas de legalizar propriedades, mas também de promover o desenvolvimento urbano sustentável e a inclusão social. Na atual situação do Brasil, percebe-se uma maior flexibilidade na legislação, especialmente com a Lei da Reurb, que é uma ferramenta crítica que simplificou o processo de regularização de assentamentos informais urbanos, possibilitando melhor acesso ao direito fundamental à moradia e combate à precariedade das condições de moradia para milhões de pessoas decorrentes de desigualdades sociais, políticas habitacionais inadequadas e especulação imobiliária. Atualmente, contudo, enfrentamos desafios significativos na sua aplicação e na efetiva execução das políticas públicas de habitação e regularização fundiária, pois os Estados e as prefeituras, em geral, optam por terceirizar alguns serviços técnicos para dar andamento a cada etapa do processo de regularização, como contratação de serviços de engenharia e jurídicos. No entanto, muitas vezes não conseguem concluir o processo de regularização fundiária, mesmo com os recursos contratados, ante a complexidade e interdisciplinaridade do tema.

FLÁVIA PAULO OLIVEIRA: O panorama atual da Reurb no Brasil é marcado por avanços significativos, mas também por desafios persistentes. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Regional, entre 2009 e 2019, foram regularizados mais de 1,5 milhão de imóveis em áreas urbanas, representando um aumento considerável em relação aos anos anteriores. No entanto, ainda há uma grande demanda reprimida, com milhões de famílias vivendo em áreas irregulares, sujeitas a problemas como falta de acesso a serviços básicos e vulnerabilidade socioeconômica. No Brasil, enfrentamos uma carência habitacional significativa, com cerca de 6 milhões de unidades habitacionais necessárias para suprir a demanda existente. Além disso, mais de 16 milhões de pessoas residem em mais de 11 mil favelas em todo o país, de acordo com dados do último Censo, em 2022. Outra preocupação é o número alarmante de pessoas sem moradia adequada, com mais de 236 mil indivíduos vivendo nas ruas das cidades brasileiras. Além disso, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revela que existem mais de 5 milhões de moradias

irregulares em todo o território nacional. Esses dados destacam a urgência e a magnitude do desafio enfrentado pelo país em garantir habitação adequada para sua população.

RENATO GÓES: Temos que recordar que a regularização fundiária é um remédio, um método paliativo de tratamento de um problema crônico brasileiro, ou seja, a desorganização, a desordenação do uso do solo, que data de 22 de abril de 1500, quando o Brasil foi descoberto por Portugal, ou ocupado, como alguns preferem dizer. Portugal trouxe uma legislação, criou as capitânicas hereditárias e trouxe uma legislação das Sesmarias, que data do ano de 1375 de Portugal. Essa legislação, por óbvio, não se encaixaria em um país de dimensões continentais. Demorou muito tempo para o Brasil perceber que essa terra continental demandava uma legislação eficiente, atualizada para o tema regularização fundiária e parcelamento do solo. A nossa primeira lei de parcelamento do solo com o viés de ordenação de áreas públicas de implantação de equipamentos públicos nasceu em 1979, com a Lei nº 6.766. Antes disso, nós tínhamos alguns decretos regrido o uso, mas não voltados à ordenação das cidades; imagine, então, como surgiram as nossas cidades, os centros antigos e os distritos. Tudo isso veio de uma forma desregrada e sem normas para sua implantação. O crescimento populacional, a pobreza e tantos outros elementos, a especulação imobiliária, também fizeram com que o mercado informal do parcelamento do solo crescesse vertiginosamente no Brasil. Hoje, nós não temos uma estatística muito real, muito bem organizada sobre essa informalidade fundiária brasileira, mas, se fizermos algumas pesquisas em órgãos públicos e nos cartórios, vamos constatar que em torno de metade do Brasil urbano está irregular. Isso é muita coisa. Sendo muita coisa, a solução para esse problema é muito demorada e demanda muito investimento, principalmente com uma boa base normativa, que eu entendo que foi feita, que é a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Porém é uma lei relativamente nova, considerada a existência de um problema do ano de 1500. Nós temos muito a aplicar, só que não basta a lei ser boa, precisamos de bons gestores públicos interpretando a lei e, com base nessa interpretação, destravando as impossibilidades, os óbices, até então existentes para uma boa regularização fundiária. E, quando nós falamos



de uma boa regularização fundiária, não estamos falando pura e simplesmente de um título de posse, um título de propriedade, estamos falando, de fato, do enfrentamento de todas as questões urbanísticas, ambientais, jurídicas e sociais de um núcleo urbano informal. Isso reflete na criação de uma política pública de regularização fundiária. Não basta editar uma lei, criar seus requisitos, pré-requisitos, espécies e todo um procedimento administrativo e registral de solução do problema se o gestor não vislumbrar dessa legislação a necessidade da implantação de uma efetiva política pública de regulação fundiária, que passa não só necessariamente por arrumar o passado, mas por conscientizar a população brasileira para que o futuro seja próspero e sem irregularidades fundiárias, estancando de uma vez por todas essa doença que atinge o solo brasileiro.

A legislação existente é suficiente para enfrentar os desafios do déficit habitacional e da urbanização desordenada no país?

ALFREDO RIBEIRO DA CUNHA LOBO:

A legislação existente é considerada boa, mas há uma carência de padronização em alguns aspectos. Ao lidar com projetos de regularização fundiária, muitas vezes nos deparamos com obstáculos nos cartórios. A falta de uniformidade na recepção da documentação de Reurb por parte dos cartórios, sem diretrizes claras da coordenação das Corregedorias Estaduais ou do próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ), resulta em diferentes interpretações e exigências de cada cartório, dificultando a conclusão dos projetos. A ausência de um padrão e de prazos a serem respeitados pelos ofícios de imóveis é um dos principais desafios enfrentados nesse contexto.

Além disso, outra questão relevante é o prazo temporal estabelecido pela legislação para a regularização, que só permite regularizar (via Reurb) áreas consolidadas até 2016. No entanto, nos municípios, a falta de fiscalização compromete a eficácia do ordenamento territorial urbano. Regularizar um bairro hoje não resolve o problema, se amanhã novas invasões ocorrerem e não forem fiscalizadas. Portanto, é essencial uma fiscalização mais eficiente para evitar o crescimento descontrolado dessas situações e garantir a efetividade da legislação de regularização fundiária.

FLÁVIA PAULO OLIVEIRA: As legislações existentes no Brasil, como a Lei Federal nº 13.465/2017, representam um avanço significativo no que diz respeito à Reurb, ao estabelecer diretrizes claras e procedimentos simplificados para o processo de titulação de terras. No entanto, ainda existem desafios que precisam ser enfrentados, como a burocracia excessiva, a falta de integração entre os diferentes níveis de governo e a resistência de alguns setores da sociedade. Temos ainda o Projeto de Lei nº 415/2023, proposto pela Deputada Yandra Moura (União-SE), que visa viabilizar a Reurb de núcleos urbanos informais que estejam presentes até 31 de dezembro de 2022. Essa proposta implica modificações na Lei nº 13.465/2017, a qual já permitia a legitimação de ocupações urbanas até 22 de dezembro de 2016.

RENATO GÓES: Na questão da irregularidade fundiária, entendo que, sim, a Lei nº 13.465 é completa, cheguei até a denominá-la Estatuto Fundiário Brasileiro, porque ela trata de vários assuntos e regra, rege caminhos para superação da regularidade fundiária, mas, como fiz a ressalva na pergunta anterior, ela demanda uma boa política pública, bons gestores interpretando a lei e fazendo a aplicação da maneira mais ampla e efetiva possível. Sobre o déficit habitacional, temos alguns pormenores que devem ser enfrentados, por exemplo, o déficit habitacional não é pura e simplesmente regado por legislação, ele demanda geração de emprego e renda, e população capacitada e treinada para o mercado de trabalho, porque, se há déficit habitacional, não é pelo simples fato de não existir casa, mas pelo fato também, e talvez o principal, da falta de renda da população para conseguir fazer uso do mercado formal. Existem milhares de unidades habitacionais ou milhões prontas para locação, contudo, se a população não estiver empregada, não tiver renda, esses imóveis não serão locados. Há diversos projetos habitacionais de baixa renda ou não colocados à disposição para aquisição pelo mercado imobiliário, contudo é necessário que a população esteja empregada, esteja capacitada e tenha renda para conseguir adquirir esse imóvel. Não basta uma simples lei ou algumas leis para superar a questão do déficit habitacional. É necessário todo um desenvolvimento socioeconômico do país e, conseqüentemente, da sua população.

Na sua opinião, qual caminho deve ser trilhado para a construção de cidades mais inclusivas?

ALFREDO RIBEIRO DA CUNHA

LOBO: Para a construção de cidades mais inclusivas, um caminho importante é realizar um levantamento detalhado dos imóveis vazios existentes. Muitas vezes, durante processos de regularização fundiária, são identificados espaços ociosos que poderiam ser utilizados para alojar pessoas que vivem em áreas de risco ou em situação precária. Esses lotes vazios representam uma oportunidade real de proporcionar moradia digna e segura para essas comunidades.

No entanto, o desafio reside na falta de recursos para a construção de habitações nessas áreas. Apesar da disponibilidade de terrenos, muitas vezes propriedade dos municípios ou do Estado, a falta de investimento em infraestrutura e habitação impede a efetivação desse processo. Portanto, é essencial que políticas públicas sejam direcionadas para viabilizar a construção de moradias acessíveis e adequadas para as pessoas realocadas. Além disso, é fundamental promover parcerias entre setor público, setor privado e organizações da sociedade civil para buscar soluções inovadoras e sustentáveis para o problema habitacional. Investimentos em programas de habitação de interesse social, incentivos fiscais para construção de moradias populares e aprimoramento das políticas de acesso à terra são algumas das medidas que podem ser adotadas para tornar as cidades mais inclusivas e garantir o direito à moradia digna para todos os cidadãos.

FLÁVIA PAULO OLIVEIRA: Para a construção de cidades mais inclusivas, é fundamental adotar uma abordagem integrada, que combine políticas de regularização fundiária com iniciativas voltadas para o desenvolvimento urbano sustentável e a promoção da igualdade social. Isso inclui investimentos em infraestrutura básica, como água, esgoto e energia, bem como a implementação de programas de habitação de interesse social e a promoção de políticas de acesso à terra para grupos vulneráveis, como mulheres, comunidades tradicionais e pessoas em situação de vulnerabilidade.

RENATO GÓES: A fim de trilhar o caminho para a construção de cidades inclusivas, precisamos, primeiro, de boa legislação, sempre, pois vivemos em um Estado Democrático de Direito e devemos respeito ao princípio da legalidade estrita previsto na Constituição da República. Primeiro, nós temos que ter aquela base normativa que norteie o gestor público, a sociedade civil e toda a população no cumprimento de metas, na superação de desafios para a inclusão de toda a população nas cidades, para que as nossas cidades sejam ordenadas e consigam efetivamente oferecer serviços públicos de qualidade, moradia, saúde, educação e todo aquele rol de direitos constitucionais e sociais previstos na Constituição da República. Todavia, como dito anteriormente, além da questão normativa e legislativa, precisamos que as políticas públicas efetivamente saiam do papel.

Não basta termos leis se as leis não são cumpridas. E esse é o grande dilema, o grande problema a ser enfrentado: para que as leis sejam cumpridas, para que as políticas públicas se tornem efetivas, precisamos de bons gestores. E os gestores são eleitos por nós, brasileiros. É um processo todo concatenado de atos e providências.

Para que tenhamos bons gestores, precisamos nos enveredar no campo da política e entender quem são os candidatos, quais os papéis de cada um dos gestores públicos, seja no ente federativo União, seja no ente federativo Estado, seja nos municípios e no Distrito Federal. E a população, para que ela entenda isso, demanda uma efetiva e presente educação. E para que consiga ser educada, a população deve estar alimentada, deve morar bem, ou seja, é um sistema, é um processo cíclico, em que um ato se encaixa em outro ato, que, porventura, gera a criação de outro ato, que terá os resultados almejados. É uma pergunta difícil, uma pergunta que daria para filosofarmos por horas e horas sobre a resposta.





LEGISLAÇÃO

Regularização fundiária rural e urbana	Lei nº 13.465/2017 Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; [...] e dá outras providências.	
Lei de Desapropriação	Decreto-Lei nº 3.365/1941 Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.	
Registro de Imóveis	Lei nº 6.015/1973 Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.	
MP do Solo Criado	Medida Provisória nº 2.220/2001 Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e dá outras providências.	
	Lei nº 10.932/2004 Altera o art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que “dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências”.	
Estatuto da Cidade	Lei nº 10.257/2001 Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.	
Arrendamento residencial	Lei nº 10.188/2001 Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências.	
Minha Casa, Minha Vida	Lei nº 11.977/2009 Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.	

EM FOCO



COMO SOLICITAR TÍTULO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O governo federal disponibiliza orientações e passo a passo de como solicitar título de regularização fundiária. Saiba mais:

