



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LARISSA ALVARES RIBEIRO

**A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA REURB JUNTO À
COMUNIDADE DO NORDESTE DE AMARALINA: ESTUDO
DE CASO**

Salvador
2018

LARISSA ALVARES RIBEIRO

**A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA REURB JUNTO À
COMUNIDADE DO NORDESTE DE AMARALINA: ESTUDO
DE CASO**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ermiro Ferreira Neto

Salvador
2018

TERMO DE APROVAÇÃO

LARISSA ALVARES RIBEIRO

A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA REURB JUNTO À COMUNIDADE DO NORDESTE DE AMARALINA: ESTUDO DE CASO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/ 2018.

A Deus, pela Sua soberania sobre todas as coisas.

À minha família e amigos, por sempre sonharem comigo.

Aos grandes mestres que tanto me ensinaram.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, que é soberano sobre todas as coisas e tanto me abençoou e me ensinou durante essa caminhada. A Ti seja toda honra, glória e louvor.

Agradeço também aos meus pais e à minha irmã, por me ensinarem o que é o amor, sempre sonharem comigo e acreditarem em mim mesmo quando eu deixo de fazê-lo.

A Inaha, Suellen, Caren, Lisandra e Laís pela união nos momentos de alegria e de tristeza, fazendo de mim uma pessoa melhor.

Aos meus amigos da ABU que me apoiaram em orações e compreenderam com paciência o meu momento de ausência.

Ao meu grupo de apoio à monografia, nas pessoas de Tais, Nina, Ingrid, Jana e Isabela Isis, que foram meu porto seguro em momentos de dúvida, sempre me dando forças para continuar e me auxiliando na construção desse trabalho. Eu não chegaria até aqui sem vocês.

A Luana, amiga de todas as horas, que me conhece tão bem e que com carinho e sinceridade tem se disposto a caminhar comigo.

A minha amiga Lara, que sempre se mostrou disposta a ajudar, compartilhando de forma muito construtiva suas experiências com pesquisa acadêmica.

Ao meu amigo Rafael, pelos momentos de produção compartilhados e pelo apoio mútuo que nunca faltou.

A Maria Carolina pela constante disponibilidade e atenção em um momento tão complicado.

Aos meus amigos, em geral, por estarem sempre ao meu lado, nutrindo-me de amor e compreendendo com paciência os diferentes momentos da minha vida.

A Ronierison, um grande amigo e mestre, que tive a oportunidade de encontrar na vida e que me iniciou na temática objeto deste trabalho.

Ao meu orientador, Ermiro, pelo suporte nesse processo de orientação.

A Bernardo Romano, que mostrou ser um mestre inato, ajudando-me sempre com muita presteza e atenção.

A Yasser e aos funcionários da Secretaria Municipal da Fazenda e da biblioteca da Fundação Mário Leal Ferreira, que diligentemente me ajudaram na coleta de dados para a construção desse trabalho.

“Quando o Direito ignora a realidade, a realidade se vingará, ignorando o Direito”.

George Reipert

RESUMO

Diante da formação histórica do Brasil marcada pela má distribuição de terras e pelo crescimento desordenado das cidades, é essencial a promoção de políticas públicas que visem a correção desse cenário de irregularidade fundiária urbana. O legislador constituinte, ao redigir a Constituição Federal, se preocupou em dedicar no texto um capítulo específico para a política urbana, implementando a obrigação dos municípios com mais de vinte mil habitantes possuírem um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o que representa verdadeiro marco para a construção de legislações acerca de regularização fundiária. Em seguida foi promulgado o Estatuto da Cidade, que traça diretrizes gerais da política urbana, mediante regulamentação dos arts. 182 e 183 da Lei Maior. Tendo em vista tal cenário, a Lei 13.465/17 e o seu Decreto Regulamentador nº 9.310/18, traz a Reurb, Regularização Fundiária Urbana, como uma proposta de superação dos entraves presentes nas legislações passadas que versavam sobre o tema, reunindo diversos instrumentos jurídicos já utilizados no âmbito da regularização fundiária, como a usucapião, a legitimação de posse e a desapropriação, e instituindo outros, que se revelaram uma inovação para a matéria, como a legitimação fundiária, o direito de laje e o condomínio urbano simples. Assim sendo, a cidade de Salvador não é uma exceção a essa realidade, tendo o bairro Nordeste de Amaralina como um dos seus maiores exemplos de irregularidade fundiária, ocupado, em sua maioria, por uma população de baixa renda, carente de serviços públicos. Sua origem se deu por meio de ocupações clandestinas em áreas de propriedade privada e do parcelamento irregular.

Palavras-chave: regularização fundiária urbana; instrumentos jurídicos; Nordeste de Amaralina; Reurb-S, Reurb-E.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	artigo
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Zeis	Zona de Interesse Social
DF	Distrito Federal
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
TRANSCON	Transferência do Direito de Construir
EIV	Estudo de Impacto Ambiental
Reurb-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
Reurb-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
OCEPLAN	Órgão Central de Planejamento
RNA	Região do Nordeste de Amaralina
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
Louos	Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Figura 01	Poligonal do Nordeste de Amaralina	69
Figura 02	Indicação da área e densidade populacional	70
Figura 03	Áreas Públicas no Nordeste de Amaralina	74

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 NOTAS ELEMENTARES SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	15
2.1 CONCEITO	17
2.2 APANHADO HISTÓRICO	20
2.3 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA OFERECIDOS PELO MUNICÍPIO DE SALVADOR	27
3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA REURB	31
3.1 INSTRUMENTOS TRAZIDOS PELA LEI 13.465/17	31
3.1.1 Da legitimação fundiária e da legitimação de posse	32
3.1.2 Da usucapião	35
3.1.3 Da desapropriação em favor dos possuidores	39
3.1.4 Da arrecadação de bem vago	42
3.1.5 Da desapropriação por interesse social	43
3.1.6 Da intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular	44
3.1.7 Da alienação de imóvel pela administração pública diretamente para o seu detentor	46
3.1.8 Da concessão de uso especial para fins de moradia e da concessão de direito real de uso	47
3.1.9 Da requisição	50
3.1.10 Do consórcio imobiliário	51
3.1.11 Do direito de preempção	52
3.1.12 Da transferência do direito de construir	54
3.1.13 Da doação e da compra e venda	55
3.2 INSTRUMENTOS REGULAMENTADOS PELO DECRETO 9.310/18	57
3.2.1 Do condomínio de lotes	57
3.2.2 Do loteamento de acesso controlado	58
3.2.3 Do condomínio urbano simples	59
3.2.4 Do direito real de laje	60

4 PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO ÂMBITO DA LEI 13.465/17 E A SUA APLICAÇÃO NO BAIRRO DO NORDESTE DE AMARALINA	62
4.1 PROCEDIMENTO PARA IMPLANTAÇÃO DA REURB	62
4.1.1 Modalidades	63
3.1.2 Fases	65
4.2 NORDESTE DE AMARALINA	70
4.2.1 Formação	71
4.2.2 Estrutura Urbanística	75
4.3 APLICAÇÃO DA REURB AO NORDESTE DE AMARALINA	78
5 CONCLUSÃO	84
REFERÊNCIAS	86

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a propriedade privada sempre esteve correlacionada à noção de poder. Isso se deu pelo fato de que as maiores porções de terras foram distribuídas entre os integrantes das classes sociais mais abastadas, restando à população pobre o desamparo de ocupar irregularmente terras alheias ou governamentais.

A irregularidade de ocupações urbanas se mostra como um problema estrutural, demandando a promoção de políticas públicas e soluções legislativas para que possa se realizar a administração desse enorme contingente de pessoas em condição de moradia irregular.

Inegavelmente, a regularização fundiária se apresenta como um desafio moderno, que encontra raízes no passado, mas que projeta reflexos significativos no futuro da estrutura social e urbana.

Como forma de resposta a tal questão, a lei 13.465/17 traz o instituto da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), de interesse social ou não, em que se objetivou a superação dos entraves das legislações anteriores, atribuindo uma maior responsabilidade ao Estado e estendendo o rol de legitimados a requererem o projeto.

O presente trabalho se propõe a analisar as implicações da execução de um projeto de Reurb no Nordeste de Amaralina, bairro integrante do Município de Salvador, com alto índice de irregularidade urbana e localizado em região periférica.

Tal análise se dará, inicialmente, sobre os conceitos atribuídos à regularização fundiária urbana, para, posteriormente, ser feito um apanhado histórico das legislações relacionadas ao tema, bem como apresentar os instrumentos jurídicos de regularização fundiária oferecidos pelo município de Salvador.

Nessa mesma linha, o terceiro capítulo, abordará, de forma breve, o regramento de cada instrumento aplicável à Reurb, trazidos pela Lei nº 13.465/17 e pelo Decreto nº 9.310/18, com o intuito de se avaliar, no capítulo seguinte, quais deles terão maior probabilidade de serem aplicados a um projeto de Regularização Fundiária Urbana para o Nordeste de Amaralina.

Assim sendo, a análise das implicações desta aplicação se dará efetivamente no quarto capítulo, precedida por uma sessão que descreve o procedimento a ser adotado e por outra que traz o histórico de formação do bairro.

Posto isso, para se chegar ao resultado pretendido, será utilizado o método cartesiano, estabelecendo-se premissas gerais sobre a Reurb e sobre o Nordeste de Amaralina, para que, *a posteriori*, sejam firmadas premissas específicas sobre a aplicação desse instituto ao bairro.

2 NOTAS ELEMENTARES SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O termo regularização fundiária tem sido utilizado em diversos sentidos no contexto de políticas e legislações municipais. Em certos casos, ela é tratada apenas como urbanização de áreas informais, reduzindo-se à implementação de obras de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros, é vista tão somente como referência às políticas de legalização fundiária das áreas e lotes ocupados informalmente. Algumas experiências, de maneira diversa, tentam combinar, de certa forma, essas duas dimensões fundamentais: urbanização e legalização¹.

A autora Betânia Alfonsin é ainda mais específica ao classificar as abordagens de regularização fundiária adotadas em âmbito nacional. Segundo seus ensinamentos, três são as visões predominantes sobre esse conceito: (1) regularização fundiária como regularização jurídica dos lotes, (2) regularização fundiária como urbanização do assentamento e (3) regularização fundiária como regularização urbanística².

A primeira das visões (regularização fundiária como regularização jurídica dos lotes) reduz o alcance das políticas próprias ao mero reconhecimento jurídico dos lotes em nome dos moradores. A intervenção do poder público por meio dessa perspectiva tem o intuito apenas de garantir, juridicamente, a continuidade do exercício do direito de moradia à população³. É inegável a importância desta intervenção jurídica, uma vez que implica no reconhecimento de situações em que muitas vezes está a se tratar, de fato, de assentamentos consolidados. Assim, a segurança jurídica de habitação fornece uma maior autonomia aos cidadãos para melhorarem suas moradias e estabelecerem suas atividades naquele local. Entretanto, a mera concessão de títulos de propriedade ou posse desacompanhada de uma política de urbanização pode consagrar injustiças, a depender da forma como essas áreas

¹ FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. *In*: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena**: referências conceituais. Brasília: Ministérios das cidades, 2007, p. 21.

² ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. *In*: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena**: referências conceituais. Brasília: Ministérios das cidades, 2007, p. 74.

³ *Ibidem*, *loc.cit.*

foram ocupadas. Por exemplo, na realidade de alguns assentamentos, certos lotes possuem tamanho bastante superior à média, outros nem não possuem acesso para o logradouro público e ainda outros que carecem de infraestrutura mínima, como é o caso de muitas favelas⁴.

Já a regularização fundiária tratada apenas como urbanização de assentamento tem como foco principal a ordenação do espaço para promoção de melhorias das condições de habitabilidade do assentamento⁵. Porém, a mera urbanização do espaço deixa de lado o problema da insegurança jurídica, que é gerada pela irregularidade ou ausência de títulos que atestem a propriedade ou posse dos habitantes do local.

E, no que concerne à regularização fundiária como regularização urbanística, a finalidade “é fazer com que uma área em desconformidade com a legislação urbanística seja novamente recepcionada pela legislação”⁶. A realidade de muitas cidades brasileiras é que algumas de suas áreas estejam em desconformidade com seus planos diretores, frequentemente devido ao zoneamento rígido estipulado que ignora a dinâmica de urbanização dos municípios brasileiros. Logo, utiliza-se a regularização fundiária para que após a sua recuperação, a área atenda ao regime urbanístico originalmente previsto pelo plano diretor⁷.

Percebe-se, então, que o presente quadro de divergência terminológica aponta para a necessidade de se delinear, de forma precisa, os parâmetros do conceito de regularização fundiária, afim de que sejam elaboradas políticas e legislações de caráter urbano eficazes e coerentes com as diretrizes traçadas pela Constituição Federal.

⁴ ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. *In*: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministérios das cidades, 2007, p. 74 e 75.

⁵ *Ibidem*, p. 76.

⁶ *Ibidem*, *loc.cit.*

⁷ *Ibidem*, p. 77.

2.1 CONCEITO

Diante das disparidades conceituais relacionadas ao termo “Regularização Fundiária”, gera-se um grande risco de que sejam elaboradas leis urbanísticas ineficientes e Planos Diretores Urbanos que não reflitam a realidade das cidades diante da grande extensão do problema.

Vicente de Abreu Amadei preceitua que o propósito da regularização do loteamento é o saneamento de uma situação ilegal (anômala), e esse envolve o parâmetro urbanístico (correção da situação física existente, isto é, quanto às vias de circulação, infraestrutura, etc., exigindo investimentos do Poder Público), administrativo (regularização da situação de parcelamento perante os órgãos públicos administrativos) e civil (regularização da situação registraria e do direito real de aquisição ou do domínio dos adquirentes)⁸. Ele entende que a Regularização Fundiária tem uma finalidade integradora, que prima pelo direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o meio ambiente ecologicamente equilibrado⁹.

A Lei 11.977/09 traz o seguinte conceito de regularização fundiária, por meio do seu artigo 46:

[...] conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Entretanto, esse art. foi revogado pela Lei 13.465/17, que trouxe um novo conceito para Regularização Fundiária Urbana, por meio do seu art. 9º, como sendo aquela que “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

Ao se fazer um comparativo, torna-se perceptível que a disposição trazida pela Lei 13.465/17 é conceitualmente mais assertiva do que aquela outrora trazida pela Lei

⁸ AMADEI, Vicente Abreu. O registro imobiliário e a regularização de parcelamento do solo urbano. **Revista de Direito Imobiliário**, n.41. São Paulo: RT, maio./ago. 1997, p. 64.

⁹ LEITE, Luis Felipe Tegon C. **Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo, 2017, p. 8.

11.977/09, restringindo a finalidade da Regularização Fundiária apenas a “incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes”. Entretanto, apesar deste conceito ser mais restritivo, revela-se também mais assertivo, refletindo o viés adotado pelo legislador federal.

Por outro lado, a Lei 13.465/17 amplia as possibilidades de aplicação da regularização fundiária urbana no país através da modificação dos conceitos base da noção do “urbano”, do “informal” e do “consolidado”¹⁰. Além de que o conceito revogado de regularização fundiária de interesse social condicionava à sua aplicação apenas às áreas ocupadas de forma mansa e pacífica há, pelo mens, cinco anos, em imóveis situados em Zonas de Interesse Social (Zeis) ou em áreas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal (DF) declaradas de interesse para a implantação da regularização¹¹.

Outra questão a ser discutida é que Lei nº 11.977, de 2009 conceituava área urbana como sendo “parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica”¹². Isso implica em dizer que o urbano estava vinculado a uma noção espacial, que deveria ser limitada por um ato legal por parte do município¹³.

Já a Lei 13.465/17 atrela o conceito a aspectos funcionais, não mais utilizando o termo “área urbana”, mais sim “núcleo urbano”, como sendo assentamentos humanos, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural¹⁴. Logo, desvincula a qualificação urbana da sua delimitação espacial definida em lei,

¹⁰ BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 2016**: Notas Descritivas. Brasília, DF, fevereiro de 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Particular/Downloads/2016-20049_Nota%20Descritiva%20MPV%20759-2016_Alessandra%20Torres%20e%20outros.pdf>. Acesso em: 06 mar 2017, p.11.

¹¹ *Ibidem*, p.14.

¹² *Idem*. **Lei nº 11.977, de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e dá outras providências. Brasília, DF, 7 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 14 abr. 2018, p. 22.

¹³ BRASIL. *Op.cit*, 2017, p.11.

¹⁴ *Idem*. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017, p.15.

para vinculá-la à existência de características e funções factuais. Seu caráter passa a ser essencialmente subjetivo¹⁵.

O mesmo aspecto subjetivo alcançou a noção de “consolidado”. No bojo na Lei 11.977/99, o conceito de área urbana consolidada estava atrelado a critérios técnicos objetivos, tais como densidade demográfica mínima e determinados equipamentos de infraestrutura essencial.

De outro modo, a Lei 13.465/17 inaugura a expressão “núcleo urbano informal consolidado”, criado para dar completude ao novo instrumento de aquisição de direito real de propriedade: a legitimação fundiária, que abordaremos mais adiante. Seu conceito é orientado pelo grau de dificuldade de reversão da ocupação, levando em consideração o tempo de existência da mesma, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, dentre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município¹⁶. Ou seja, ficará a cargo do município, guiado pelos critérios anteriormente citados, definir se a ocupação informal é ou não consolidado, devido ao grau de dificuldade de reversão¹⁷.

A nova lei também amplia o entendimento sobre as situações de informalidade passíveis de regularização fundiária urbana¹⁸. No inciso II do seu art. 11, o legislador dispõe que núcleo urbano informal é todo aquele que é considerado “clandestino, irregular ou o qual não foi possível, por qualquer modo, realizar a titulação dos seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época da sua implantação ou regularização”¹⁹, diferente da disposição anterior trazida pela Lei 11.977/09, que restringe a noção de assentamentos irregulares, dispondo como “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizados em áreas urbanas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia”²⁰.

¹⁵ BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 2016**: Notas Descritivas. Brasília, DF, fevereiro de 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Particular/Downloads/2016-20049_Nota%20Descritiva%20MPV%20759-2016_Alessandra%20Torres%20e%20outros.pdf>. Acesso em: 06 mar 2017, p.11.

¹⁶ *Ibidem*, p.12.

¹⁷ *Ibidem*, p.13.

¹⁸ *Ibidem*, p.13.

¹⁹ *Idem*. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017, p.15.

²⁰ BRASIL. *Op.cit.*, 2017, p.13.

2.2 APANHADO HISTÓRICO

A conjuntura fundiária brasileira é resultado da distribuição desigual de terras na época colonial e da falta de preparo estrutural das cidades diante do êxodo rural e seus efeitos. Em meados do século XIX, no Brasil, as pessoas tinham acesso à terra por meio de concessão do Estado – sesmarias – ou através de ocupações irregulares.

Porém, em 1850, a terra passou a ser mercantilizada após a promulgação da Lei de Terras²¹. Tal lei transformou a terra em mercadoria nas mãos daqueles que detinham "cartas de sesmaria" ou provas de ocupação "pacífica e sem contestação", e da própria Coroa, oficialmente proprietária de todo o território ainda não ocupado, e que a partir de então passava a realizar leilões para sua venda. Diante disso, pode-se inferir que a Lei de Terras representa a implantação da propriedade privada do solo no Brasil, pois, para ter terra, era necessário pagar por ela²².

Assim, pode-se dizer que as terras foram distribuídas entre uma pequena classe abastada que detinha o poder e que passou a ser proprietária da terra. Quando passam a ser mercantilizadas, a grande parte da população não tinha capital necessário para adquiri-las, uma vez que os imigrantes tinham seus salários atrelados ao consumo obrigatório nas vendas localizadas nas propriedades dos seus empregadores, e o contingente recém liberto, após abolição da escravatura, não possuía oportunidades de trabalho²³.

A demora na tramitação da Lei de Terras gerou um processo de expulsão dos pequenos posseiros por parte dos grandes latifundiários, que temiam em perder suas terras. Esse processo resultou até mesmo na apropriação de terras do Estado por esses grandes latifundiários. Tal condição se agrava com a vinda dos imigrantes e com o processo de abolição da escravatura.

Após o advento da Lei de Terras, o referencial de poder muda. Antes associado à quantidade de escravos que se possuía, agora passa a ser intrinsecamente relacionado à quantidade de terras sobre as quais se tinha a propriedade.

²¹ FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Bauru, 2005, p.1.

²² *Ibidem, loc.cit.*

²³ *Ibidem, loc.cit.*

Note-se, que a formatação fundiária sempre estará ligada às dinâmicas sociais e aos status que elas implicam. Isso pode ser verificado tanto no campo como na cidade. Para além da histórica distribuição de terras desigual, a formação desestruturada dos centros urbanos é marcada pelo forte êxodo rural ocasionado pela Revolução Industrial.

A industrialização acelerada cria o fenômeno da urbanização. Este termo é conceituado por José Afonso da Silva como “o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural”, não se tratando de “um mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana”²⁴.

Em 1940, a realidade no Brasil é que a população “rural” correspondia a 68,77% da população enquanto que a “urbana”, a 31,23%. Já em 1990, há uma inversão nessa proporcionalidade: a população “urbana” passa a corresponder a 75,50% do total, enquanto a “rural”, a 24,50%. Entre 1991 e 1996, houve um acréscimo de 12,1 milhões de hábitos urbanos, gerando reflexos na taxa de urbanização (78,4%)²⁵.

Esse crescimento populacional urbano não foi acompanhado por condições de infraestrutura urbana capaz de atender a todas essas pessoas. Tudo gerou um crescimento explosivo das periferias, que passaram a se estender rumo a áreas não servidas pelo aparelhamento urbano. “As condições caóticas que caracterizavam o crescimento da periferia das regiões metropolitanas no Brasil vêm acompanhadas pela deterioração de muitas áreas do centro antigo e dos bairros localizados ao seu redor”²⁶.

Dessa forma, a crise urbana se instaurou nas metrópoles. Carências sociais de todos os tipos e informalidade urbana definiam a realidade naquele momento. As cidades passaram a ter complexos problemas de gestão, o que elevou o potencial de conflitos reivindicatórios de direito à cidadania²⁷.

Ricardo Pereira Lira elenca os seguintes fatores que agravam a situação de crescimento desordenado das cidades: a) o aumento do crescimento vegetativo, que

²⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.26.

²⁵ SANTOS, Paulo Ernani Bergamo dos. **Ocupações Irregulares e Regularização Fundiária**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico Nº 40. Porto Alegre: Magister.Fev-Mar/2012, p.77.

²⁶ SCARLATO, Francisco Capuano. “População e urbanização brasileira”. In: ROSS, Jurandyr L. Sanches (Org). **Geografia do Brasil**. São Paulo: Endusp, 2011, p.436.

²⁷ BECKER, Bertha Koiffmann; EGLER, Claudio Antonio Gonçalves. **Uma potência regional na economia – mundo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p.186.

reflete em um aumento das populações urbanas, que se dá também devido à crescente industrialização; b) a inexistência de uma política urbana habitacional que enfrente de forma consistente a questão urbana; c) a chamada “segregação residencial”, por força da qual a população pobre é ejetada para as periferias urbanas, onde há pouco investimento público; d) a concentração de terra nas mãos de grandes proprietários, que permanecem improdutivas, aguardando o aquecimento da atividade especulativa²⁸.

Como já dizia José Afonso da Silva, “a urbanização criou problemas urbanos que precisam ser corrigidos pela urbanificação, mediante a ordenação dos espaços habitáveis – de onde se originou o urbanismo como técnica e ciência”²⁹.

Em várias cidades, como Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, devido a grande mobilização social dos moradores das favelas, começou-se a reconhecer, em certa medida, o direito dessas pessoas a terem um lugar mais adequado no espaço da cidade. A partir da década de 70, as expulsões violentas e remoções forçadas começaram a ser substituídas por uma relativa tolerância à ocupação ilegal³⁰.

A defesa ao direito de propriedade era praticamente incondicional, devido à exacerbada proteção do sistema jurídico vigente, mais especificamente pelo Código Civil de 1916 e pelo Código de Processo Civil. Ademais, além da desapropriação, o único instrumento jurídico de transferência prescrita do direito de propriedade existente é o instituto jurídico da usucapião, mediante pagamento de indenização³¹.

No contexto contraditório de abertura política da década de 80, programas pioneiros de regularização de favelas foram sendo implementados nas cidades de Belo Horizonte e Recife. A base normativa utilizada era a Lei 6.766/79, que regula o parcelamento do solo urbano em todo o país³².

²⁸ LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. *In*: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Coord.). **DIREITO DA CIDADE: Novas Concepções Sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007, p. 2.

²⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.27.

³⁰ FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. *In*: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministérios das cidades, 2007, p. 38.

³¹ *Ibidem*, *loc.cit.*

³² *Ibidem*, p.40.

A Lei de Zoneamento, aprovada em 1976 e modificada em 1978, e a lei que criou o Pró-Favela, em 1983, ambas legislações municipais de Belo Horizonte, possuem um caráter pioneiro, ao reconhecerem as favelas como sendo áreas de urbanização específicas e ao criarem setores urbanos especiais, os quais demandavam maior atenção do poder estatal. Essa formula inspirou a legislação de cidades como Recife, Salvador e Porto Alegre³³.

Cada vez mais, essa realidade caótica foi mostrando indícios das necessidades de políticas públicas e de se pensar em regulamentações normativas para orientar e sistematizar o processo de regularização fundiária como um todo. A Constituição Federal, como norma máxima do ordenamento brasileiro, veio a trazer diretrizes e salientar que a Política Urbana deverá estar sempre como uma das principais preocupações do Estado. Despontou como sendo um relevantíssimo instrumento surgido no horizonte dessa problemática social, sob vários aspectos.

Antes da promulgação da Constituição de 1988, o Poder Público possuía pouquíssimas ferramentas jurídico-políticas de controle dos processos gerais de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano³⁴.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana³⁵, depois de intensas manifestações, conseguiu que fosse inserida no art. 21, inciso XX, da Carta Magna, disposição contemplando a competência da União Federal para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Essas diretrizes custaram a ser anunciadas pelo Congresso Nacional, mas depois de longo tempo chegaram com o denominado Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de junho de 2001³⁶.

³³ FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministérios das cidades, 2007, p. 40.

³⁴ *Ibidem*, p. 39.

³⁵ O movimento Nacional de Reforma Urbana surge no ano de 1985 como sendo a principal frente de luta por locais de moradia, e, aos poucos, foi ganhando uma dimensão nacional em termos de acesso, educação, cultura, infraestrutura, saúde e segurança. Era constituído por grupos não institucionais como federações, sindicatos, arquitetos e grande quantidade de intelectuais. (PENA, Rodolfo F. Alves. **Reforma Urbana**. Disponível em: <<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/reforma-urbana.htm>> Acesso em: 25 fev. 2018).

³⁶ LIRA, Ricardo Pereira. **O Estado Social e a Regularização Fundiária como acesso à moradia**, 2012, p. 02. Disponível em: <<http://www.ablj.org.br/revistas/revista38e39/revista38e39%20RICARDO%20PEREIRA%20LIRA%20>

A Constituição Federal também traz no bojo do texto do seu art. 30, inciso VIII, a outorga de competência para o Município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

“De outro lado, a dita Constituição, sob epígrafe da Ordem Econômica, nos arts. 182 e 183³⁷, previu um capítulo específico sobre a Política Urbana. Pela primeira vez a cidade foi contemplada, com enfoque especial, no patamar constitucional”³⁸.

Faz-se necessário o destaque de alguns pontos de salutar importância na leitura do art. 182 da Constituição Federal para melhor se compreender a responsabilidade dos agentes públicos e legisladores ao pensarem em uma Política Urbana. Primeiramente, a política de desenvolvimento urbano tem como objetivo o pleno aperfeiçoamento das funções sociais da cidade. Em segundo lugar, ela deve ser

O%20Estado%20Social%20e%20a%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria%20como%20acesso%20%C3%A0%20moradia.pdf> Acesso em: 25 set 2017.

³⁷ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

³⁸ LIRA, Ricardo Pereira. **O Estado Social e a Regularização Fundiária como acesso à moradia**, 2012, p. 02. Disponível em: <<http://www.ablj.org.br/revistas/revista38e39/revista38e39%20RICARDO%20PEREIRA%20LIRA%20O%20Estado%20Social%20e%20a%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria%20como%20acesso%20%C3%A0%20moradia.pdf>> Acesso em: 25 set 2017.

executada pelo Poder Público Municipal, executada conforme as diretrizes gerais fixadas em lei³⁹.

Entretanto, até a recente aprovação do Estatuto da Cidade, muitos juristas defendiam que a aplicação adequada dos preceitos constitucionais sobre política urbana dependia de regulamentação de uma lei federal. As políticas públicas de regularização de favelas tiveram sua viabilidade baseadas no argumento de que apesar do texto constitucional original não trazer especificamente a questão das favelas, a garantia de moradia foi considerada como sendo matéria de competência concorrente entes federativos. Com a Emenda Constitucional de nº 26, de 14/02/2000, o direito à moradia foi incluído dentre os direitos sociais trazidos pelo art. 6º⁴⁰.

Diante disso, depreende-se que é preciso traçar um plano de ação, para que se permita a ocupação das cidades de maneira ordenada, diante do crescimento populacional nas cidades, por meio de políticas urbanas. Entretanto, essa política de desenvolvimento urbano não deve está desvinculada das funções sociais da cidade, nem da garantia de promover o bem-estar de seus habitantes⁴¹.

No dia 10 de julho de 2001, foi aprovada a lei de nº 10.257, chamada de Estatuto da Cidade, como forma de regulamentar o capítulo de política urbana, trazido pela Constituição Federal de 1988.

A nova lei se propôs a dar um amparo jurídico mais efetivo aos governos municipais comprometidos com as graves questões urbanas, sociais e ambientais que permeiam as cidades brasileiras, reconhecendo o papel fundamental dos municípios, na construção do planejamento urbano, bem como na condução do processo de gestão das cidades. O Estatuto da Cidade consolida a competência jurídica dada a governo municipal, bem como amplia o debate sobre a regularização fundiária⁴².

³⁹ SANTOS, Paulo Ernani Bergamo dos. **Ocupações Irregulares e Regularização Fundiária**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico Nº 40. Porto Alegre: Magister.Fev-Mar/2012, p.80.

⁴⁰ FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. *In*: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministérios das cidades, 2007, p. 41-42.

⁴¹ SANTOS, Paulo Ernani Bergamo dos. *Op. cit.*, 2012, p.80.

⁴² FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. *In*: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO

Ainda contém importantes instrumentos urbanísticos como o plano diretor, a direito de superfície, a concessão do direito real de uso, a edificação e o parcelamento compulsórios, o direito de preempção, a urbanização consorciada, o imposto predial progressivo, a outorga onerosa do direito de construir (solo criado), a usucapião especial urbano, a concessão de uso especial para fins de moradia (Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001), a transferência do direito de construir, o estudo do impacto da vizinhança, a gestão democrática da cidade e, finalmente, o consórcio imobiliário⁴³.

Reputa-se a grande importância que essa legislação possui para o direito urbanístico, denotando especial atenção aos seus arts. 1º, 2º, I, IV e XIV, e 4º, V, q⁴⁴.

No Brasil, programas de regularização fundiária têm sido implementados em diversos municípios desde meados da década de 80, e mais intensamente a partir da década de 90, abrangendo tanto favelas quanto loteamentos clandestinos e/ou irregulares⁴⁵.

Entretanto, mesmo com os avanços históricos e normativos, entre 40% e 70% da população urbana nas grandes cidades dos países em desenvolvimento estão

FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministérios das cidades, 2007, p. 28.

⁴³ LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. *In*: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Coord.). **DIREITO DA CIDADE: Novas Concepções Sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007, p. 5.

⁴⁴ Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

(...)

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

⁴⁵ FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. *In*: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministérios das cidades, 2007, p. 36.

vivendo de forma ilegal. Em alguns casos, os índices chegam a 80%. No Brasil, dados das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro revelam que pelo menos 50% da população desses municípios vivem ilegalmente⁴⁶.

2.3 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA OFERECIDOS PELO MUNICÍPIO DE SALVADOR

Segundo dados oficiais da Secretaria de Infraestrutura de Obras Públicas do Município de Salvador, os conflitos fundiários na cidade de Salvador surgem a partir da década, mais especificamente com a comunidade do Corta-braço, uma ocupação em área particular, em 1946, onde atualmente fica localizado o Bairro da Liberdade⁴⁷.

As legislações criadas com o fulcro de instituírem diretrizes e objetivos para as políticas públicas urbanas trazem, por vezes, em seu bojo, instrumentos jurídicos aptos viabilizarem a ordenação do espaço urbano. De forma precursora, pode-se destacar a Lei Federal 10.257/01, o Estatuto da Cidade, que integra de forma significativa o Direito Urbanístico contendo importantes institutos como o plano diretor, a direito de superfície, a concessão do direito real de uso, a edificação e o parcelamento compulsório, o direito de preempção, a urbanização consorciada, o imposto predial progressivo, a outorga onerosa do direito de construir, a usucapião especial urbano, a concessão de uso especial para fins de moradia, a transferência do direito de construir, o estudo do impacto da vizinhança, a gestão democrática da cidade e, finalmente, o consórcio imobiliário⁴⁸.

⁴⁶ FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. *In*: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministérios das cidades, 2007, p. 35.

⁴⁷ RENÉE, Buzhahr Fontes Barreto. **Intervenções Urbanas para melhorar a qualidade de vida** – casos de sucesso na Bahia, no Pará e em Ponta Grossa. 65º Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social, Salvador, 20 mar 2018.

⁴⁸ LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. *In*: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Coord.). **DIREITO DA CIDADE: Novas Concepções Sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007, p. 5.

Em 1967, surge o Decreto-Lei 272/67, ainda vigente, que institui o instituto da concessão o direito real de uso. O município de Salvador se apropria desse instrumento para regularizar ocupações informais na cidade⁴⁹.

Entre 1984 e 2001, o primeiro programa de regularização fundiária do município possuía uma limitação, pois se dava de forma apenas de forma onerosa, necessitando de autorização individual pelo legislativo, tendo como objeto apenas os loteamentos instituídos pelo município.

Em 2001, é criada a Secretaria Municipal de Habitação. Em 2002, o projeto é ampliado em decorrência do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória 2220, surge então o Programa Habitacional de Interesse Social para Fins de Habitação Popular e a criação do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, ampliando-se as áreas passíveis de regularização e possibilitando que o processo se dê também de forma gratuita⁵⁰.

Atualmente, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), trazido pelo art. 182 da Constituição Federal como obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes é “instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana”⁵¹. O plano diretor deve ser aprovado por lei e possui força de lei. Constitui-se como instrumento jurídico de atuação do governo local, como bem ensina Adilson Abreu Dallari⁵².

O PDDU vigente do Município de Salvador traz os seguintes instrumentos para o ordenamento territorial e gestão ambiental, previstos no art. 285, I: a) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo e Desapropriação com Títulos da Dívida Pública; b) Consórcio Imobiliário; c) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); d) Outorga Onerosa do Direito de Construir; e) Transferência do Direito de Construir (TRANSCON); f) Direito de Preferência; g) Direito de Superfície; h) Desapropriação

⁴⁹ RENÉE, Buzhahr Fontes Barreto. **Intervenções Urbanas para melhorar a qualidade de vida** – casos de sucesso na Bahia, no Pará e em Ponta Grossa. 65º Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social, Salvador, 20 mar 2018.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ BRASIL. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001, p. 64. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

⁵² DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **ESTATUTO DA CIDADE (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p.81.

Urbanística e por Zona; i) Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV); j) Estudo de Impacto Ambiental (EIA); k) Licenciamento Urbanístico e Ambiental; l) Operações Urbanas Consorciadas; m) Transformação Urbana Localizada; n) Concessão Urbanística; o) Cota de Solidariedade; p) Pagamento por Prestação de Serviços Ambientais; q) Outorga Onerosa de Alteração de Uso⁵³.

O PDDU divide a cidade de Salvador em duas macrozonas, a Macrozona de Ocupação Urbana e a Macrozona de Conservação Ambiental. Por sua vez, a Macrozona de Ocupação Urbana em cinco macroáreas: Macroárea de Integração Metropolitana, Macroárea Urbanização Consolidada, Macroárea de Estruturação Urbana, Macroárea de Reestruturação da borda da Baía de Todos os Santos, Macroárea de Requalificação da Borda Atlântica⁵⁴.

As disposições feitas a partir do Macrozoneamento são essencialmente importantes para o ordenamento territorial do município de Salvador, com o fulcro de contemplar todas as ações a serem implementadas na vigência do Plano Diretor, atuando como orientador dos instrumentos aplicáveis em cada macroárea e das diretrizes de intervenções espaciais⁵⁵.

A cada macroárea são aplicados prioritariamente alguns dos instrumentos de política urbana previstos pela lei. Para os fins deste trabalho, será dado enfoque apenas à Macroárea de Urbanização Consolidada e, mais especificamente, à Regularização Fundiária como instrumento de política urbana aplicável.

O art. 140 da Lei 9.069/16, que institui o PDDU do ano de 2016, diz que a Regularização Fundiária aplicável à Macroáreas de Urbanização Consolidada compreenderá usucapião especial de imóvel urbano e demarcação urbanística e legitimação de posse, concessão de direito real de uso e concessão de uso especial para fins de moradia⁵⁶.

⁵³ BRASIL. **Lei 9.069**, de 01 de julho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016. Salvador, BA, 7 de julho de 2016. Disponível em: <<http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Regularização Fundiária Urbana**. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

⁵⁶ BRASIL. **Lei 9.069**, de 01 de julho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016. Salvador, BA, 7 de julho de 2016, p. 72. Disponível em: <<http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

Para além das previsões normativas trazidas pelo PDDU, o Município de Salvador possui uma política urbana, intitulada como “Casa Legal”, que traz como objetivo: promover do acesso legal à posse do uso da terra e assegurar o direito à moradia e o exercício da cidadania aos ocupantes. Os instrumentos nela utilizados são a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e a Concessão de Direito Real de Uso.

Todos os custos necessários para a concessão de titulação dos imóveis ficarão à cargo do Município. Para que o possuidor do imóvel seja beneficiado pelo programa tem que atender aos seguintes requisitos: o imóvel tem que estar localizado em área urbana pertencente ao município; ocupar área de até 250 m²; utilizar terreno para fins de moradia do possuidor ou de sua família; não ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural; não ter sido beneficiado pelo programa de regularização fundiária; possuir uma renda familiar de até 06 salários mínimos.

A partir dessa política, o beneficiário poderá também: averbar a construção da sua casa; tomar empréstimo para melhorias habitacionais; transferir legalmente o lote por venda, com a anuência da Prefeitura, desde que preenchidos os critérios de participação do programa; transferir legalmente o lote por herança⁵⁷.

⁵⁷ SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS. **Casa Legal**, p. 27. Disponível em <<http://www.seinfra.salvador.ba.gov.br/index.php/acoes-programas/casa-legal>>. Acesso em: 09 mar. 2018.

3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA REURB

A necessidade de intervenção de Poder Público por meio de um processo de Regularização Fundiária se dá pela necessidade de regulamentar uma situação de fato. Entretanto, aplicação dos instrumentos jurídicos disponíveis para o alcance desse fim deverá sempre primar pela preservação do direito fundamental à moradia, pelo respeito às diretrizes da política urbana adotada e se atender ao interesse público, de acordo com a realidade de cada caso concreto.

3.1 INSTRUMENTOS TRAZIDOS PELA LEI 13.465/17

Estima-se que, atualmente no Brasil, mais de 50% dos imóveis possuem algum tipo de irregularidade de natureza fundiária e registral⁵⁸. Isso gerou a constatação de que o regramento já existente no ordenamento jurídico se mostrava deficiente diante da problemática da informalidade fundiária.

Em 22 de dezembro de 2016, o então Presidente da República, Michel Temer, editou a Medida Provisória 759/16, que, em 11 de julho de 2017, foi convertida na Lei 13.465.

Conforme Cartilha de Esclarecimentos, elaborada pelo Poder Executivo Federal, o objetivo propulsor da Medida Provisória 759/16, e conseqüentemente da Lei 13.465/17, a qual deu origem, é simplificar e desburocratizar procedimentos que se mostraram ineficientes e insuficientes para atender as demandas de regularização fundiária urbana⁵⁹. De forma concomitante, a medida provisória, posteriormente transformada em lei, trouxe novos institutos e mecanismos a fim de promover soluções céleres e seguras para as necessidades existentes no meio urbano informal⁶⁰.

⁵⁸ BRASIL. **Medida Provisória nº 759**, de 2016: Notas Descritivas. Brasília, DF, fevereiro de 2017, p. 10. Disponível em: <file:///C:/Users/Particular/Downloads/2016-20049_Nota%20Descritiva%20MPV%20759-2016_Alessandra%20Torres%20e%20outros.pdf>. Acesso em: 06 mar 2017.

⁵⁹ *Ibidem*, p.31.

⁶⁰ *Ibidem*, p.10.

A lei traz em, seu art. 15⁶¹, um rol exemplificativo de 13 instrumentos jurídicos a serem aplicados no conjunto de procedimentos que ela mesma cria para a realização da regularização fundiária, ao que podemos chamar de Reurb.

3.1.1 Da legitimação fundiária e da legitimação de posse

A Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse são modalidades de aquisição de direito real, aplicáveis tanto à Reurb-S quanto à Reurb-E, modalidades que serão abordadas mais à frente⁶². A Legitimação de Posse é um instituto que já era previsto pela Lei nº 1.977/09, já a Legitimação Fundiária surge como uma novidade trazida pela Lei nº 13.465/17. O art. 23 desta lei traz o seguinte conceito de Legitimação Fundiária:

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 2016⁶³.

Nota-se que o legislador nesse momento opta por prever a aplicabilidade da Legitimação Fundiária tanto para áreas privadas quanto para áreas públicas. Entretanto, a sua aplicação em áreas públicas só poderá se dar no contexto de Reurb-S, que, por sua vez, será abordada com maior profundidade mais à frente. O raciocínio utilizado para a aplicação deste instrumento em áreas públicas aparenta se dar de forma muito mais fácil, uma vez que o “Poder Público estará praticando ato sobre bem que lhe é próprio”⁶⁴.

Já a lógica aplicada a áreas privadas não se mostra tão simples assim, pois as formas mais comuns de regularização fundiária de área privada por ato do Poder Público é a Usucapião e a Desapropriação.

⁶¹ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

⁶² LEITE, Luis Felipe Tegon C. **Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo, 2017, p. 25.

⁶³ BRASIL. *Op.cit.*, 2017, p. 20.

⁶⁴ LEITE, Luis Felipe Tegon C. *Op. cit.*, 2017, p. 26.

O instituto muito tem sido criticado, seja pela sua aplicação em áreas públicas ou privadas. No que tange à sua aplicação em áreas públicas, critica-se o fato do instituto mitigar certas regras existentes para a alienação de bem imóvel público, qual seja a desafetação, a licitação e a autorização legislativa. De outro modo, na ocupação de áreas privadas, tem-se entendido que o instituto se apresenta como uma espécie de usucapião especial urbana, sem necessidade de obediência dos requisitos trazidos pelo art. 183 da Constituição Federal ou de desapropriação sem a existência de devida indenização⁶⁵.

Todavia, muitos têm chegado à conclusão, a exemplo do Ministério Público de São Paulo⁶⁶, de que a Legitimação Fundiária em bens privados será aplicada de forma residual, à exemplo de situação em que o possuidor não tiver condições de apresentar o título de alienação ou de usucapião. Então, o Poder Público poderá analisar o caso, segundo critério de conveniência e oportunidade, chegar ao convencimento da legitimidade da posse e conceder titulação por meio da Legitimação Fundiária.

Existem ainda requisitos trazidos pela lei para a aplicação da Legitimação Fundiária, no âmbito da Reurb-S, quais sejam: a) o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; o beneficiário não pode ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, deve ser conhecido pelo Poder público o interesse público de sua ocupação⁶⁷.

A Legitimação Fundiária apenas irá se aplicar em núcleo urbano informal consolidado, devendo os demais interessados que não preencherem tal requisito obedecer o procedimento da Legitimação de Posse⁶⁸.

⁶⁵ ROSENVALD, Nelson. **Legitimação Fundiária – polêmica inovação**. Disponível em: <<https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitima%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-%E2%80%93-uma-pol%C3%AAmica-inova%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 09 maio 2018.

⁶⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Regularização Fundiária Urbana**. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundi%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

⁶⁷ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017, p. 20. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

⁶⁸ BRAGA JÚNIOR, Adilson. **Uma análise da Medida Provisória 759/2016 sob o enfoque da legitimação fundiária e a criação do direito real de laje**, p. 05. Disponível em:

O grande diferencial da Legitimação Fundiária é desnecessidade do registro de título a título de cada uma das unidades imobiliárias que forem regularizadas, podendo ser conferida a propriedade de uma vez só, em um ato único⁶⁹.

Já no que tange à Legitimação de Posse, o legislador manteve praticamente os mesmo moldes da previsão trazida pela lei 1.977/09. O art. 25, caput, da Lei 13.465/17 traz o seguinte conceito:

A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei⁷⁰.

Não caberá a aplicação da Legitimação de Posse em imóveis públicos, apenas em imóveis privados. A finalidade aqui é reconhecer uma situação de fato em determinada ocupação por um determinado período de tempo. Tal reconhecimento se dará em forma de titulação, que deverá ser registada no Cartório de Registro de Imóveis. O título poderá ser transferido tanto inter vivos ou por causa mortis. Se constatado que o beneficiário deixou de preencher os requisitos necessários, o título concedido poderá ser cancelado⁷¹.

A Legitimação de Posse não importa em aquisição de propriedade. Trata-se apenas de um reconhecimento de que determinada pessoa ocupa o local para fins de moradia. Entretanto, se após 5 anos, o beneficiário preencher os requisitos do art. 183⁷² da Constituição Federal, o título de Legitimação de Posse será convertido automaticamente em título de propriedade, não necessitando de prévia provocação ou prática de ato registral. Todavia, não impede que o beneficiário que não

<<https://jus.com.br/art.s/54937/uma-analise-da-medida-provisoria-759-2016-sob-o-enfoque-da-legitimacao-fundiaria-e-a-criacao-do-direito-real-de-laje>>. Acesso em 07 nov. 2017.

⁶⁹ BRAGA JÚNIOR, Adilson. **Uma análise da Medida Provisória 759/2016 sob o enfoque da legitimação fundiária e a criação do direito real de laje**, p. 05. Disponível em: <<https://jus.com.br/art.s/54937/uma-analise-da-medida-provisoria-759-2016-sob-o-enfoque-da-legitimacao-fundiaria-e-a-criacao-do-direito-real-de-laje>>. Acesso em 07 nov. 2017.

⁷⁰ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017, p. 20. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

⁷¹ LEITE, Luis Felipe Tegen C. **Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo, 2017, p. 26

⁷² Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

preencher os requisitos do art. 183 possa utilizar do instituto da Usucapião da legislação em vigor, se o mesmo satisfizer as exigências deste. Após a conversão, constitui forma originária de aquisição de direito real⁷³.

Diante disso, pode-se entender que os núcleos urbanos existentes em 22 de dezembro de 2016 gozam da natureza de consolidados. Já os demais núcleos urbanos só serão considerados consolidados após análise do Poder Público⁷⁴.

Apesar, de todos os questionamentos no que tange à constitucionalidade da Legitimação Fundiária, ela juntamente com a Legitimação de Posse, podem se apresentar como os instrumentos mais eficazes trazidos pela lei, por apresentarem critérios absolutamente objetivos e procedimento sucinto.

3.1.2 Da usucapião

A usucapião é modo originário de aquisição de propriedade e de outros direitos reais devido à posse prolongada da coisa, acrescida de outros requisitos que irão variar a depender da modalidade aplicada. O fato objetivo da posse, unido ao tempo e a constatação de demais requisitos opera a transformação do fato em direito⁷⁵.

Segundo os ensinamentos de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, o fundamento da usucapião é a consolidação da propriedade. A desídia do proprietário faz com que o mesmo seja privado da coisa, em favor daquele que deseja consolidar e pacificar a sua situação perante o bem e a sociedade⁷⁶.

Os citados autores também analisam o instituto da usucapião a partir de três espécies de requisitos: pessoais, reais e formais.

Como requisitos pessoais, aplicam-se à usucapião as causas impeditivas e suspensivas da prescrição dos arts. 197 e 198⁷⁷ do Código Civil⁷⁸. Já quanto aos

⁷³BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017, p. 20. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

⁷⁴ BRAGA JÚNIOR, Adilson. **Uma análise da Medida Provisória 759/2016 sob o enfoque da legitimação fundiária e a criação do direito real de laje**. Disponível em: <<https://jus.com.br/art.s/54937/uma-analise-da-medida-provisoria-759-2016-sob-o-enfoque-da-legitimacao-fundiaria-e-a-criacao-do-direito-real-de-laje>>. Acesso em 07 nov. 2017, p. 5.

⁷⁵ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 12.ed. rev. atual. e amp. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 388.

⁷⁶ *Ibidem, loc.cit.*

⁷⁷ Art. 197. Não corre a prescrição:

requisitos reais, o bem deve estar apto a ser usucapido, seja por permissão legal ou por ter natureza compatível à aplicabilidade de tal instrumento. Certos bens são inusucapíveis, a exemplo daqueles que estão fora do comércio e dos bens públicos de qualquer natureza⁷⁹.

No que tange aos requisitos formais, são necessários, para qualquer modalidade de usucapião, o tempo, a posse mansa e pacífica e o animus domini, acrescendo-se o justo título e a boa-fé quando se estiver tratando de usucapião ordinária, o requisito da moradia em modalidade urbana, e, associado a esta, o requisito do trabalho na usucapião rural⁸⁰.

A Constituição Federal traz duas modalidades de usucapião, a pro labore e a especial. A usucapião especial está disciplinada pelo art. 183 da Carta Magna e traz como prerrogativa a aquisição de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, sob qual o beneficiário tenha posse por cinco anos ininterruptos e sem oposição, utilizando-a para a sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro bem imóvel ou rural⁸¹.

Já a usucapião pro labore é disciplinada pelo art. 191 da Constituição Federal, que prevê a aquisição de propriedade de uma área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares aquele que a possua como sua e que não seja proprietário de

I - entre os cônjuges, na constância da sociedade conjugal;

II - entre ascendentes e descendentes, durante o poder familiar;

III - entre tutelados ou curatelados e seus tutores ou curadores, durante a tutela ou curatela.

Art. 198. Também não corre a prescrição:

I - contra os incapazes de que trata o art. 3º;

II - contra os ausentes do País em serviço público da União, dos Estados ou dos Municípios;

III - contra os que se acharem servindo nas Forças Armadas, em tempo de guerra.

(BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017, p. 14 e 15)

⁷⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 12.ed. rev. atual. e amp. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 391.

⁷⁹ Art. 183, §3º, e 191, parágrafo único. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998, p. 64 e 65).

⁸⁰ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Op.cit.*, 2016, p. 403 e 404.

⁸¹Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

(Regulamento)

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017, p. 64).

imóvel urbano ou rural, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, e nela tenha moradia⁸².

O regime da usucapião especial também é previsto pelo art. 1.240⁸³ do Código Civil de 2002, acrescido da hipótese, trazido pelo art. 1240-A⁸⁴, em que aquele que exercer, por 2 anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano até 250 m², cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, irá adquirir o seu domínio integral, desde que não seja proprietário de outro bem imóvel urbano ou rural.

Entretanto, além de reiterar as modalidades de usucapião especial e *pro labore* trazidas pela Constituição Federal de 1988, o Código Civil de 2.002 ainda traz mais duas espécies de usucapião, ordinária e extraordinária.

A usucapião ordinária é descrita no art. 1.242 do Código Civil como sendo forma de aquisição da propriedade de imóvel para aquele que, continua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por 10 anos. O art. ainda dispõe que o prazo será reduzido para cinco anos se o imóvel tiver sido adquirido, onerosamente, conforme registro em cartório, canceladas posteriormente, desde que os possuidores nele

⁸²Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

(BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017, p. 65).

⁸³ Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1o O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2o O direito previsto no parágrafo antecedente não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. (BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017, p. 92).

⁸⁴ Art. 1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1o O direito previsto no caput não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. (*Ibidem*, p. 92 e 93).

tiverem estabelecido morada ou tiverem realizado investimento de interesse social ou econômico⁸⁵.

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald entendem que a base da compreensão da usucapião ordinária é a conjugação do justo título e boa-fé. O justo título é um ato translativo inapto a transferir a propriedade por padecer de um vício de natureza formal e substancial, mas que, em tese, apresenta-se como instrumento formalmente idôneo a transferir a propriedade. Logo, é um instrumento que conduz o possuidor a acreditar ele lhe outorga a condição de proprietário⁸⁶.

Já a boa-fé “é o estado subjetivo de ignorância do possuidor quanto ao vício ou obstáculo que lhe impede a aquisição da coisa”⁸⁷, diante da redação do art. 1.201⁸⁸ do Código Civil⁸⁹. O possuir possui uma falsa crença de que proprietário do imóvel. A boa-fé é mais que o *animus domini*, pois este implica apenas na intenção de dono. A boa-fé vai além, gerando um estado de total ignorância quanto ao vício que permeia o título. É também chamada de “*opinio domini*”, devido ao fato do possuidor ter literalmente a opinião de dono⁹⁰.

De forma consonante, só poderá alegar boa-fé o possuidor portador do justo título. Entretanto, não se presumir o inverso, que todo portador do justo título está de boa-fé, basta pensarmos no possuidor que em um determinado momento toma ciência dos vícios da posse⁹¹.

⁸⁵ Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.

Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste art. se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico. BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017, p. 92).

⁸⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 12.ed. rev. atual. e amp. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 411.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 416.

⁸⁸ Art. 1.221. As benfeitorias compensam-se com os danos, e só obrigam ao ressarcimento se ao tempo da evicção ainda existirem. (BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017, p. 90).

⁸⁹BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017, p. 90, p. 92.

⁹⁰ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 12.ed. rev. atual. e amp. Salvador: Jus Podivm., 2016, p. 417.

⁹¹ *Ibidem*, *loc.cit.*

Por outro lado, tem-se a usucapião extraordinária, regida pelo art. 1.238 do Código Civil⁹². Tal modalidade se diferencia pela desnecessidade da boa-fé e do justo título, necessitando apenas que a posse tenha decorrido pelo período de 15 anos, sem interrupção, nem oposição. Entretanto, o parágrafo único do art. reduz o período necessário para 10 anos quando o possuidor houver estabelecido moradia habitual no imóvel; ou nele tiver realizado obras ou serviço de caráter produtivo.

Tais modalidades de usucapião poderão ser processadas pela via extrajudicial, regida pelo art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos)⁹³, que foi inserido através do art. 1.701 do Código de Processo Civil⁹⁴.

No âmbito de Regularização Fundiária, o processamento das demanda pela via extrajudicial se torna imprescindível, ensejando na certificação de direitos de forma célere e segura.

3.1.3 Da desapropriação em favor dos possuidores

O inciso III do art. 15 da Lei 13.465/17, apresenta a Desapropriação em favor dos possuidores como um dos instrumentos a serem utilizados no projeto de Regularização Fundiária Urbana, nos termos dos §§4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil⁹⁵. Diante do caput do art., “o proprietário tem o direito de usar, gozar e dispor da

⁹² Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste art. reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

(BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017, p. 92.

⁹³ BRASIL, **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF, 31 de dezembro de 1973. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015consolidado.htm>. Acesso em: 09 mai 2018.

⁹⁴ BRASIL, **13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 de março de 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 09 mai 2018.

⁹⁵BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017, p. 17.

coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou a detenha”⁹⁶.

Entretanto, como reflexo do princípio constitucional da função social da propriedade, previsto pelo art. 5º, XXIII da Constituição Federal de 1988⁹⁷, o §4º do artigo 1.228 dispõe que este mesmo proprietário que tem o direito de reaver o poder sobre o imóvel de quem injustamente possua ou detenha, também poderá ser privado da coisa, caso o imóvel reivindicado consista em área extensa, que esteja na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas estiverem realizado, conjunta ou individualmente, obras e serviços considerados de interesse social ou econômico relevante⁹⁸.

O fundamento da norma está no fato da função da social da propriedade para além de ter natureza de direito fundamental, também se tratar de um interesse público devido aos anseios da sociedade e às diretrizes de política de organização urbana, o que enseja a limitação da propriedade por parte do Estado⁹⁹.

O legislador faz uso de vários conceitos jurídicos indeterminados, abrindo um extenso leque de possibilidades para o preenchimento do conteúdo jurídico desses conceitos¹⁰⁰.

Quem irá decidir a relevância dos serviços e obras realizadas é o juiz responsável por julgar o processo de reinvidicação do imóvel. Ele também fixará justa indenização a ser paga ao proprietário, de acordo com o §5 do artigo 1.228¹⁰¹.

⁹⁶BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017, p. 91.

⁹⁷ “XXIII - a propriedade atenderá a sua função social”

(BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998, p. 2)

⁹⁸ § 4o O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

(BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017, p. 91).

⁹⁹ MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/limitacoes_ao_direito_de_propriedade.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017, p. 2.

¹⁰⁰ CASTRO, Mônica. **A desapropriação judicial no novo código civil**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/18537-18538-1-PB.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2017, p. 5.

¹⁰¹ § 5o No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

(BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017, p. 91).

O referido instrumento é estudado pela doutrina como desapropriação judicial, pois consiste em uma desapropriação realizada diretamente pelo Poder Judiciário, sem a intervenção de outros poderes, e sua constitucionalidade se dá pela presença de dois elementos: indenização justa e da função social¹⁰².

É preciso destacar que, devido ao fato da desapropriação se tratar de um dever do Estado, será ele o responsável pela indenização a ser paga ao proprietário e não os beneficiários. “O magistrado atua como agente do Estado ao determinar a indenização”¹⁰³.

É incontestável a necessidade de prévia indenização para que haja a desapropriação, pois ordenamento jurídico veda a perda da propriedade sem a devida indenização, sob pena de violação do art. 5º, XXII e XXIV da Constituição¹⁰⁴. Resta dúvida em saber qual ente federativo ficará responsável pelo pagamento desta indenização.

A lei 13.465/17 estabelece que a Reurb será instaurada por decisão dos Municípios e que cabe a eles a aprovação, elaboração e custeio do projeto de regularização fundiária¹⁰⁵.

¹⁰² ARAÚJO, Paula Ambrozim Corrêa de. **Breves comentários à desapropriação judicial**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/8912-8911-1-PB.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2017, p. 3.

¹⁰³ *Ibidem*, *loc.cit.*

¹⁰⁴ XXII - é garantido o direito de propriedade;

(...)

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

(BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998, p. 2).

¹⁰⁵ Art. 32. A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso.

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

Parágrafo único. A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

I - na Reurb-S:

a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e

b) operada sobre área titularizada por particular, caberão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

Logo, diante da leitura das disposições normativas, infere-se que a intenção do legislador foi deixar a cargo dos Municípios todas as responsabilidades cabíveis quanto a Reurb, inclusive a de arcar com justa indenização.

3.1.4 Da arrecadação de bem vago

O instituto da arrecadação de bem vago, anteriormente, já era disciplinado pelo Código Civil de 2002, em seu art. 1.276, dispondo que o imóvel privado abandonado pelo proprietário, que não mais tiver a intenção de mantê-lo em seu patrimônio, poderá ser arrecadado pelo Município ou Distrito Federal, em nome do princípio da função social da propriedade¹⁰⁶.

Com a Lei 13.465/17¹⁰⁷, o instituto ganha uma nova roupagem. Além de atender a sua finalidade precípua de dar uma destinação ao bem abandonado, ao agrega-lo

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados;

III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

(BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017, p. 21).

¹⁰⁶ BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017, p. 96.

¹⁰⁷ Art. 64. Os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuem a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago.

§ 1º A intenção referida no caput deste art. será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos.

§ 2º O procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados obedecerá ao disposto em ato do Poder

Executivo municipal ou distrital e observará, no mínimo:

I - abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação;

II - comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal;

III - notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

§ 3º A ausência de manifestação do titular do domínio será interpretada como concordância com a arrecadação.

§ 4º Respeitado o procedimento de arrecadação, o Município poderá realizar, diretamente ou por meio de terceiros, os investimentos necessários para que o imóvel urbano arrecadado atinja prontamente os objetivos sociais a que se destina.

§ 5º Na hipótese de o proprietário reivindicar a posse do imóvel declarado abandonado, no transcorrer do triênio a que alude o art. 1.276 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), fica assegurado ao Poder Executivo municipal ou distrital o direito ao ressarcimento prévio, e em valor atualizado, de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido, inclusive tributárias, em razão do exercício da posse provisória.

ao patrimônio público, e de aplicar uma sanção ao proprietário desidioso, tem o seu caráter social ampliado a partir da possibilidade de destinação a “programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, no interesse do Município ou do Distrito Federal”¹⁰⁸.

O abandono será presumido quando cessarem os atos de posse e quando proprietário deixar de adimplir com as obrigações fiscais pro um período mínimo de 5 anos¹⁰⁹.

A arrecadação deverá ser feita por meio de devido processo administrativo, com a comprovação tempo de abandono e inadimplência fiscal e notificação do titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de 30 dias, contado a partir da data de recebimento da notificação¹¹⁰.

A ausência de manifestação implica em anuência por parte do titular do domínio, entretanto, poderá requerer novamente a posse do imóvel em um período de três anos, contados da arrecadação do bem, cabendo ao Município ou Distrito Federal ressarcimento prévio, em valor atualizado, de todas as despesas, inclusive tributárias, decorrentes da posse provisória. Decorrido esse lapso temporal sem ter havido nenhum tipo de manifestação, a propriedade será passada para o ente público responsável pela arrecadação¹¹¹.

3.1.5 Da desapropriação por interesse social

Art. 65. Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal. (BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017, p. 31).

¹⁰⁸ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MATO GROSSO DO SUL. **Manual de Regularização Fundiária Urbana** – atualizado de acordo com a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. 1ª edição, fev 2018. Disponível em: < http://www.al.ms.gov.br/Manual_Urbano_Digital.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018, p 24.

¹⁰⁹ *Ibidem, loc.cit.*

¹¹⁰ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

¹¹¹ *Ibidem, loc.cit.*

A desapropriação por interesse social tem a finalidade de “promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social”, como bem preceitua o art. 1º da Lei 4.132, de 10 de setembro de 1962¹¹².

Dentre o rol de fundamentos do art. 2º da Lei, sobre os quais a atuação do Estado deve se pautar para que seja considerada uma intervenção em nome do interesse social, no que tange ao âmbito urbano, temos o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir seu destino econômico; a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias; e a construção de casas populares¹¹³.

Os bens desapropriados poderão ser objeto de venda ou locação, a quem estiver em condições de dar a destinação social prevista¹¹⁴.

Nesse contexto, a desapropriação será decretada por meio processo administrativo e, não havendo acordo ou quando não puder ser identificado o proprietário, é iniciada a fase judicial e o valor da indenização pelo imóvel é depositado em juízo, transferindo-se a posse e a propriedade ao poder público, que poderá redirecioná-la aos fins sociais presentes no ato declaratório de desapropriação¹¹⁵.

3.1.6 Da intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular

O parcelamento do solo constitui instrumento jurídico a partir do qual é realizada a primeira e mais importante etapa de construção do tecido urbano, definindo o seu

¹¹² BRASIL. **Lei 4.132**, de 10 de setembro de 1962. Brasília, DF, 10 set. 201. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação, p. 01. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 25 abr. 2018.

¹¹³ *Ibidem*, loc.cit.

¹¹⁴ *Ibidem*, loc.cit.

¹¹⁵ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MATO GROSSO DO SUL. **Manual de Regularização Fundiária Urbana** – atualizado de acordo com a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. 1.ed. edição, fev 2018. Disponível em: < http://www.al.ms.gov.br/Manual_Urbano_Digital.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018, p 26.

desenho a partir das áreas destinadas aos equipamentos públicos, ao sistema viário e da configuração dos lotes¹¹⁶.

Entretanto, em grande parte do território urbano do país, o parcelamento tem sido feito de maneira informal, são os chamados loteamentos clandestinos ou irregulares, que são empreendimentos realizados à margem da legislação pátria sem nenhum controle do Poder Público¹¹⁷.

Os loteamentos clandestinos ou irregulares podem ser promovidos pelo proprietário da área por terceiros. A primeira situação decorre da intenção em burlar os procedimentos e ônus contidos nas leis federais, estaduais e municipais. Já a segunda versa sobre a chamada “grilagem”, em que terceiros dispõem de terrenos alheios¹¹⁸.

A Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, denominada de Lei de Loteamentos, em seus arts. 38 e 40 dispõe sobre as medidas a serem tomadas diante da comercialização de lotes em loteamentos irregulares, estabelecendo regras para a regularização fundiária a partir da fiscalização e encampação¹¹⁹.

Os Municípios podem notificar os loteamentos privados em situação de irregularidade para se adequarem às exigências legais, que se não atendidas poderão ensejar na encampação e conclusão às expensas do loteador. Se o mesmo não possui recursos para tanto, poderá se utilizar recursos públicos, que deverão ser reembolsados através de prestações ou pelo valor da venda dos lotes ou por eventual cobrança do saldo devedor do loteador¹²⁰.

Os adquirentes dos lotes também poderão realizar a notificação, com apoio da Defensoria Pública ou do Ministério Público. Se nenhuma providência for tomada, o adquirente poderá cessar o pagamento de eventuais prestações ou saldos diretamente ao loteador, e passar a efetuar-lo junto ao cartório de registro de imóveis do local, que abrirá conta específica para o depósito desses recursos. Tais recursos

¹¹⁶ PINTO, Victor Carvalho. **Ocupação Irregular do Solo Urbano: O Papel da Legislação Federal**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2003. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/137>>. Acesso em: 25 abr. 2018, p.1.

¹¹⁷ *Ibidem*, loc.cit.

¹¹⁸ *Ibidem*, p.2.

¹¹⁹ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MATO GROSSO DO SUL. **Manual de Regularização Fundiária Urbana** – atualizado de acordo com a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. 1ª edição, fev 2018. Disponível em: < http://www.al.ms.gov.br/Manual_Urbano_Digital.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018, p 26.

¹²⁰ *Ibidem*, loc.cit.

ficarão retidos até que seja realizada a regularização fundiária por parte do loteador. Se a mesma não for realizada, o Município se utilizará desses recursos para ele mesmo possa efetuar a regularização¹²¹.

Quando o loteamento irregular notificado for adequado pelo loteador, este poderá levantar as prestações anteriormente depositadas, por meio de autorização judicial e, após o reconhecimento judicial da adequação, poderá, por intermédio do cartório de registro de imóveis, notificar os adquirentes para que estes retornem a pagá-lo diretamente¹²².

Nos casos em que o Poder Público tiver que assumir a regularização, o valor remanescente, não utilizado nesse processo, poderá ser levantado pelo loteador originário¹²³.

3.1.7 Da alienação de imóvel pela administração pública diretamente para o seu detentor

Alienação de bens imóveis pertencentes à Administração Pública deverá ocorrer mediante interesse público, por meio de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, para todos, inclusive entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade concorrência¹²⁴.

Entretanto, será dispensada a necessidade de licitação, dentre outras hipóteses, quando se tratar alienação (gratuita ou onerosa) de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública¹²⁵.

¹²¹ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MATO GROSSO DO SUL. **Manual de Regularização Fundiária Urbana** – atualizado de acordo com a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. 1ª edição, fev 2018. Disponível em: < http://www.al.ms.gov.br/Manual_Urbano_Digital.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018, p 26.

¹²² *Ibidem*, p 27.

¹²³ *Ibidem*, *loc.cit.*

¹²⁴ BRASIL. **Lei 8.666**, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF, 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 26 abr. 2018, p. 10.

¹²⁵ BRASIL. **Lei 8.666**, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF, 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da

Trata-se de uma alienação feita diretamente ao detentor do uso do imóvel. A regra serve para beneficiar famílias de baixa renda, ao reconhecer o seu direito de permanecer no local, em nome do interesse social¹²⁶.

Entretanto, o art. 94 do Decreto 9.310, de 15 de março de 2018, norma regulamentadora da Reurb, faculta aos Municípios e ao Distrito Federal, utilizar da prerrogativa de alienação direta dos seus imóveis aos seus ocupantes, em núcleos urbanos informais consolidados existentes até o dia 22 de dezembro de 2016, beneficiários da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E), – modalidade não voltada para população de baixa renda, que será abordada de forma mais profunda adiante -, sem a necessidade de licitação prévia, ampliando a abrangência do instituto¹²⁷.

Ainda dispõe que, havendo solução consensual, na Reurb-E, a aquisição dos direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida pelo Poder Público titular do domínio, desconsiderando o valor das acessões e benfeitorias feitas pelo ocupante e a valorização decorrente delas¹²⁸.

Administração deverá comprovar o interesse público no processo administrativo e promover a avaliação do bem em caso de alienação onerosa¹²⁹.

3.1.8 Da concessão de uso especial para fins de moradia e da concessão de direito real de uso

Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 26 abr. 2018, p. 10.

¹²⁶ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MATO GROSSO DO SUL. **Manual de Regularização Fundiária Urbana** – atualizado de acordo com a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. 1ª edição, fev 2018. Disponível em: < http://www.al.ms.gov.br/Manual_Urbano_Digital.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018, p 28.

¹²⁷ BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 15 de março de 2018. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 05 de mai 2018.

¹²⁸ *Ibidem, loc.cit.*

¹²⁹ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MATO GROSSO DO SUL. *Op.cit.*, 2018, p 27.

A concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso são instrumentos que possuem como similitude o consentimento do Estado na ocupação e utilização dos seus imóveis por particulares.

O direito real de uso foi instituído pelo Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, como sendo um contrato administrativo através do qual o Poder Público atribui ao cidadão com quem contrata o direito real resolúvel de uso de imóvel público ou particular, para fins especificados no trato, não restritos à moradia, desde que tenha por fulcro interesse social. Tal concessão poderá de dar de forma gratuita ou onerosa, podendo ser contratada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, por tempo determinado ou não¹³⁰.

Betânia Alfonsin preceitua que há tempos a concessão de direito real de uso já vinha sendo utilizada por muitos municípios brasileiros como instrumentos de regularização fundiária de áreas públicas. Anteriormente, os contratos eram baseados apenas no Decreto-Lei nº 271/67 e, em certos casos, com base em leis municipais. Com o advento do estatuto da Cidade, foi dado um novo tratamento, tal como foi com a Constituição Federal, e, posteriormente, regulamentada pelo Estatuto da Cidade. Tal instrumento por muito tempo se consagrou como sendo a espinha dorsal da política urbana brasileira¹³¹.

Contudo, é preciso ressaltar que a decisão do administrador público deve sempre se pautar pelos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, qual seja: a moralidade, a impessoalidade, a legalidade, a eficiência e o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado¹³².

Carvalho Filho apresenta as vantagens da adoção da concessão de direito real de uso para a Administração Pública, *verbis*:

A concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizada, às vezes,

¹³⁰ BRASIL. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, DF, 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 28 abr 2017.

¹³¹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003, p. 93-102.

¹³² MELO, Maria Elda Fernandes. **Concessão de Direito Real de Uso como Instrumento de Regularização Fundiária**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico Nº 53. Porto Alegre: Magister, Abr-Maio/2014, p.28.

sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso¹³³.

Em resumo, a adoção do contrato de concessão de direito real de uso favorece cumprimento da função social da propriedade, proporcionando situações jurídicas seguras aos ocupantes dos imóveis e resguardando o interesse da Administração Pública.

No que tange à concessão de uso especial para fins de moradia, Carlos Aguiar Tereza Borba define este instrumento como “uma espécie normativa que impõe um dever ao Estado de regularizar a posse da terra, urbanizar ou colocar à disposição do concessionário uma habitação”¹³⁴.

Essa concessão está prevista no art. 183 da Constituição Federal, no art. 1.225, XII do Código Civil e foi regulamentada pela Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

O texto constitucional prevê que todo aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para a sua moradia ou de sua família, adquire o seu domínio. O concessionário não poderá ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural e só terá esse direito reconhecido apenas uma vez¹³⁵.

O texto da Medida Provisória 2.220/01, com redação dada pela Lei 13.465/17, acrescenta que os possuidores de imóvel público situado em áreas com características e finalidades urbanas, de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 22 de dezembro de 2016, e que o utilize para sua moradia e de sua família, tem o direito à concessão

¹³³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 9. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 879.

¹³⁴ BORBA, Carlos Aguiar Tereza. Regularização Fundiária e procedimentos administrativos. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministérios das cidades, 2007, p. 200.

¹³⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 abr 2018.

de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, devendo não ser concessionário ou proprietário de outro imóvel¹³⁶.

Trata-se de expedição de um título como reflexo de um ato administrativo vinculado, sem condições de negar o direito ao concessionário. Os indivíduos tem o direito de requerer a concessão e acionar judicialmente a Administração Pública, se a mesma não expedir administrativamente a concessão requerida¹³⁷.

A concessão de uso especial para fins de moradia pode ser atribuída de forma coletiva quando a população ocupar imóvel maior do que duzentos e cinquenta metros quadrados, tendo sido preenchidos os demais requisitos, cuja área total dividida pelo número total de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados¹³⁸.

3.1.9 Da requisição

A Requisição é prevista pelo §3º do art. 1.228 do Código Civil¹³⁹, que versa sobre as faculdades do direito de propriedade. Ela se apresentada como uma hipótese de relativização desse direito que por muito tempo se consagrou absoluto.

¹³⁶ BRASIL. **Medida Provisória 2.220, 04 de setembro de 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. Brasília, DF, 04 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 28 abr 2018.

¹³⁷ BORBA, Carlos Aguiar Tereza. Regularização Fundiária e procedimentos administrativos. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministérios das cidades, 2007, p. 200.

¹³⁸ BRASIL. *Op.cit*, 2001.

¹³⁹ “Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores”. (BRASIL.

José dos Santos de carvalho Filho define Requisição como sendo “a modalidade de intervenção estatal através da qual o Estado utiliza bens móveis, imóveis e serviços particulares em situação de perigo eminente”¹⁴⁰.

O Decreto-Lei nº 4.812, de 08 de outubro de 1942¹⁴¹, é a norma disciplinadora do instituto da Requisição, prevendo o seu procedimento e os seus objetos de incidência. Quando formulado o Decreto-Lei, tinha-se o objetivo de prever situações de extrema necessidade ocasionadas pela guerra, entretanto, com o passar do tempo as requisições civis foram se transformando em restrições normais impostas por necessidade pública do uso dos bens e à prestação de serviços¹⁴².

Por isso, apesar de não haver em seu texto hipótese específica de utilização deste instrumento na Regularização Fundiária Urbana, tal fato não impede a sua utilização para este fim, tenho em vista a sua previsão expressa na Lei 13.465/17, no rol de instrumentos aplicáveis à Reurb.

3.1.10 Do consórcio imobiliário

O §1º do art. 46 do estatuto da Cidade¹⁴³ define consórcio imobiliário como sendo a transferência de imóvel pertencente a um particular ao poder público, para fins de viabilização de planos de urbanização, regularização fundiária ou reforma, conservação ou construção de edificação. Após a finalização das obras, o particular receberá, como forma de pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio

Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017).

¹⁴⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 28.ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Atlas S.A., 2015.

¹⁴¹ BRASIL. **Decreto-Lei 4.812**, de 08 de outubro de 1942. Dispõe sobre a requisição de bens imóveis e moveis, necessários às forças armadas e à defesa passiva da população, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 08 de outubro de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4812.htm>. Acesso em: 01 mai 2018.

¹⁴² GUIMARÃES, Hahnemann. **Requisições Civis**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/8415/7164>>. Acesso em: 01 mai 2018, p. 7.

¹⁴³ BRASIL. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

público. A relação sempre será onerosa e importará na transferência o domínio pleno do imóvel¹⁴⁴.

Poderão ser objeto de consórcio imobiliário as áreas de incidência de parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo não urbanizado¹⁴⁵ – mediante lei –, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária.

A formalização do consórcio deverá se dar por meio de contrato que estabeleça prazos e condições para a transferência e realização das obras, bem como estabelecer quais unidades serão dadas ao particular à título de contraprestação por parte da Administração Pública¹⁴⁶.

Trata-se de um instrumento que beneficia tanto o particular, por reserva-lhe o domínio de parte das unidades que compõem o empreendimento, quando atende ao interesse público ao dar uma função social ao imóvel outrora inutilizado.

3.1.11 Do direito de preempção

O direito de preempção trata de um direito de preferência atribuído ao Poder Público Municipal para aquisição de imóvel urbano em alienações onerosas entre particulares, como bem preceitua o art. 25 do Estatuto da Cidade¹⁴⁷.

¹⁴⁴ NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social no Direito Brasileiro**. 2013. Dissertação. Orientador: Prof. Floriano de Azevedo Marques Neto. (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 29.

¹⁴⁵ “Art. 5^o Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação”. (BRASIL. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 set. 2017).

¹⁴⁶ NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. *Op.cit.*, 2013, 31.

¹⁴⁷ “Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1o Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2o O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1o, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel”. (BRASIL. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 set. 2017).

O Plano diretor de cada município irá definir as áreas nas quais poderá se incidir o direito de preempção, que deverá possuir um prazo de 5 anos, renovável por mais um ano.

Dentro do rol de finalidades que vinculam o ato do Poder Público, trazido pelo art. 26¹⁴⁸ dessa mesma lei, é permitido ao Município se utilizar do direito de preempção em áreas destinadas à regularização fundiária e à execução de programas e projetos habitacionais de interesse social.

Em sequência, no art. 27¹⁴⁹, temos o procedimento a ser adotado pelo particular que pretende alienar o imóvel e pela Administração Pública. Qualquer alienação onerosa feita fora dos trâmites previsto em lei será nula de pleno direito, dando à Administração Pública a prerrogativa de adquirir o imóvel pelo valor base de cálculo

¹⁴⁸ “Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1o do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirão direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este art.”. (BRASIL. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 set. 2017).

¹⁴⁹ Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1o À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2o O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3o Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4o Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5o A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6o Ocorrida a hipótese prevista no § 5o o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele. (BRASIL. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 set. 2017).

do IPTU, ou pelo valor indicado na proposta de compra apresentada pelo terceiro interessado.

3.1.12 Da transferência do direito de construir

Ao se falar em transferência do direito de construir, é preciso ter em mente que por muitas vezes um proprietário de um imóvel terá o seu direito de construir limitados por diversas razões, que, por sua vez, devem estar anteriormente previstas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município (PDDU)¹⁵⁰.

No que tange à regularização fundiária, tais restrições se dão, geralmente, devido ao fato do imóvel está ocupado por terceiros. A partir disso então, poderá o proprietário ingressar com demanda judicial requerendo a desocupação do imóvel, ou caberá ao Poder Público se utilizar da desapropriação ou de qualquer outro instrumento que apresente grau intervencionista equivalente¹⁵¹.

Entretanto, para além dessas possibilidades extremas, é possível resolver o impasse no campo consensualidade, ao qual o instrumento da transferência do direito de construir pertence.

Tal instituto, previsto pelo art. 35 do Estatuto da Cidade¹⁵², consiste na faculdade do proprietário de imóvel urbano, público ou privado, exercer em outro local ou de

¹⁵⁰ BITENCOURT, Ana Paula Mota de. **A Transferência do Direito de Construir para a conservação do patrimônio natural e cultural**: a experiência da cidade de Curitiba. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3509>>. Acesso em: 02 mai 2018, p.1.

¹⁵¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 267.

¹⁵² Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1o A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2o A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir. (BRASIL. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 set. 2017).

alienar o seu direito de construir, previsto por meio de legislação municipal, quando o mesmo estiver sob as restrições elencadas nos incisos do artigo.

Posto isso, faz-se necessário ressaltar que tal instrumento se apresenta como uma demanda rápida e eficiente para fins de Regularização Fundiária, esquivando-se dos atravancamentos que um processo judicial pode apresentar e dando ao particular uma possibilidade menos interventiva de relativização do seu direito de propriedade.

3.1.13 Da doação e da compra e venda

O art. 538 do Código Civil de 2.002¹⁵³ conceitua doação como sendo um “contrato em que uma pessoa, por liberdade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra”. A transferência do bem jurídico na doação acontece por mera liberalidade, prescindindo a necessidade de onerosidade para que para a que relação jurídica possa se estabelecer.

O contrato de doação só se perfaz quando houver a intenção doador de praticar a liberalidade, a transferência de bens ou vantagens em favor do donatário e a aceitação de quem os recebem, podendo ser expressa ou tácita¹⁵⁴.

Quando se tratar de doação de bem imóvel com valor superior a 30 salários mínimos, obrigatoriamente, a doação deverá ser feita por meio de escritura pública, por força do art. 108 do Código Civil¹⁵⁵.

Já o contrato de compra e venda, conceituado pelo art. 481¹⁵⁶ do Código Reale, implica na obrigação de uma das partes transferir o domínio de certa coisa, enquanto que a outra parte de presta a pagar-lhe certo preço em dinheiro.

Entretanto, é preciso ressaltar que a compra e venda por si só não possui o condão de transferir a propriedade do imóvel, devendo as partes levar o instrumento, pelo qual ela foi realizada, a registro para que possa ser feita a transferência¹⁵⁷.

¹⁵³ BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017.

¹⁵⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Contratos**. Teoria Geral e Contratos em espécie. 5.ed. rev. atual. e amp. Salvador: Atlas, 2015, p. 704.

¹⁵⁵ “Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País”. (BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017).

¹⁵⁶ BRASIL. *Op.cit.*, 2002.

A doação e a compra e venda como atos corriqueiros de disposição e aquisição de propriedade, sempre serão alternativas rápidas e eficientes para a resolução de conflitos fundiários. Caberá, então, aos municípios oferecer aparato de prevenção e resolução de conflitos, bem como prevê o art. 34 da Lei 13.465/17¹⁵⁸, para que essas transações venham a ser possíveis entre o possuidor e o verdadeiro proprietário.

Entretanto, faz-se necessário compreender que a irregularidade fundiária, nos núcleos urbanos informais consolidados não se dá apenas por meio da ocupação ilegal, mas também pela ausência de registro dos atos de disposição da propriedade praticados naquele imóvel, que, mais comumente, se dão através da doação e da compra e venda. Diante disso, os ocupantes de posse de títulos, hábeis para registro, poderão apresenta-los para que possam adquirir formalmente a propriedade.

Acontece muitos desses títulos e documentos apresentam defeitos que dificultam o processo registral, fazendo-se necessário a realização de uma investigação de origem do título, verificando se quem outorgou possuía poderes para tanto e se a descrição contratual corresponde à posse exercida pelo interessado¹⁵⁹.

Sendo assim, a perspectiva de utilização desses instrumentos resulta em dois caminhos. O primeiro caminho é de formalizar a situação já posta, mas que não foi

¹⁵⁷ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Contratos**. Teoria Geral e Contratos em espécie. 5.ed. rev. atual. e amp. Salvador: Atlas, 2015, p. 598.

¹⁵⁸ “Art. 34. Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

§ 1o O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput deste art. será estabelecido em ato do Poder Executivo municipal e, na falta do ato, pelo disposto na Lei no 13.140, de 26 de junho de 2015.

§ 2o Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com conseqüente expedição da CRF.

§ 3o Os Municípios poderão instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb.

§ 4o A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos no âmbito da Reurb suspende a prescrição.

§ 5o Os Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante a celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça”. (BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017).

¹⁵⁹ SALLES, Venício Antônio de Paula. Regularização Fundiária: Questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades. *In*: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministérios das cidades, 2007, p. 165.

feita de acordo com todas as exigências da lei. O segundo caminho é o que se dá através da aplicação desses instrumentos a partir da consensualidade.

3.2 INSTRUMENTOS REGULAMENTADOS PELO DECRETO 9.310/18

O condomínio de lotes, o loteamento de acesso controlado, o condomínio urbano simples e o direito real de laje são instrumentos que já se faziam presente no texto da Lei 13.465/17, mas que não compunham o rol de instrumentos trazidos pelo art. 15¹⁶⁰. Vem então o Decreto 9.310/18¹⁶¹, norma regulamentadora da lei, e os insere no rol juntamente com os demais instrumentos, acabando com qualquer possibilidade de dúvida sobre a sua aplicação no âmbito de Reurb.

3.2.1 Do condomínio de lotes

O instituto do Condomínio de Lotes é também uma novidade trazida pela Lei 13.465/17, em seus arts. 58, que introduz o art. 1.538-A do Código Civil¹⁶², e 78, em que faculta ao proprietário constituir o lote sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes¹⁶³.

Apesar de, anteriormente, nunca ter havido a formalização do instituto, muitos municípios os aceitava sob a denominação de “condomínio fechados” ou “condomínios horizontais”¹⁶⁴.

A nova legislação permite que condomínios possam ser formalmente compostos por lotes¹⁶⁵, implicando na disposição de frações ideias no que tange às áreas comuns e na criação de um condomínio propriamente dito como ente despersonalizado.

¹⁶⁰ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

¹⁶¹ BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 15 de março de 2018. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 05 de mai 2018.

¹⁶² BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 12 mai 2018.

¹⁶³ BRASIL. *Op.cit*, 2017.

¹⁶⁴ PINTO, Victor Carvalho. **CONDOMÍNIO DE LOTES: um modelo alternativo de organização do espaço urbano**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td243>>. Acesso em: 12 mai 2018, p. 9.

Vale ressaltar que apesar de ser instituído por uma lei que tem como finalidade principal versar sobre regularização fundiária, o regramento estipulado para o condomínio de lotes visa também regulamentação de empreendimentos futuros¹⁶⁶.

3.2.2 Do loteamento de acesso controlado

A figura dos loteamentos fechados gerou outro instituto jurídico, também instituído pela Lei 13.465/17, que é o loteamento de acesso controlado. O art. 2º, §1º da Lei de Parcelamento do Solo, a Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, dispõe que loteamento é “a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”¹⁶⁷.

Logo, isso implica de dizer que, obrigatoriamente, a existência de um loteamento implicará em designar parte do terreno para a constituição de equipamentos públicos.

Diante disso, para se restringir o acesso de pessoas ao loteamento, seja por meio de guaritas ou portões, são oferecidos pela Lei 13.465/17 dois caminhos: ou se constitui um condomínio de lotes, em que não haverá a presença de equipamentos públicos, mas sim de áreas comuns e constituição de um condomínio, ou se constitui um loteamento de acesso controlado, em que estarão presentes os equipamentos públicos e a organização poderá se dar por meio de associação de moradores.

A lei 13.465/17 insere o §8º no art. 2º da Lei de Parcelamento do Solo, estabelecendo que o controle de acesso “será regulamentado pelo Poder Público

¹⁶⁵ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

¹⁶⁶ PINTO, Victor Carvalho. **CONDOMÍNIO DE LOTES: um modelo alternativo de organização do espaço urbano**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td243>>. Acesso em: 12 mai 2018, p. 11.

¹⁶⁷ BRASIL, **Lei 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 12 mai 2018.

Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestre ou condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados”¹⁶⁸.

Entretanto, resta a dúvida em saber de que forma serão tratados os “loteamentos fechados” já existentes, enquanto não houver ato regulamentador do Poder Público Municipal e de que forma se dará a administração dos equipamentos públicos integrantes do loteamento.

3.2.3 Do condomínio urbano simples

O condomínio urbano simples é instituído pelos arts. 61 a 63 da Lei 13.465/17¹⁶⁹, ao conceitua-lo como um mesmo imóvel que contem construções de casas e cômodos¹⁷⁰.

Constitui-se uma forma simplificada dos tipos de condomínios já existentes, tanto o é que a lei dispensa a necessidade de apresentação de convenção de condomínio para registro¹⁷¹.

O legislador deixa pouco clara a sua intenção ao se referir a cômodos como componentes do condomínio urbano simples. Carlos Eduardo Elias de Oliveira, entende que a aplicação do instituo se dará quando houverem cômodos de acesso autônomo, passíveis de individualização, uma vez que a lei prevê a abertura de matrícula própria para cada unidade¹⁷².

Depreende-se que se trata da regulamentação de situações de fato, em que, por exemplo, os pais constroem, no mesmo terreno, casas para seus filhos, ao fundo do seu imóvel. Visa criar um regramento para uma realidade muito comum para diversas famílias brasileiras.

¹⁶⁸ BRASIL, **Lei 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 12 mai 2018.

¹⁶⁹ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **NOVIDADES DA LEI 13.465, DE 2017**: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td239/view>>. Acesso em: 12 maio 2018.

3.2.4 Do direito real de laje

O direito real de laje foi formalmente instituído pela Lei 13.465/17¹⁷³, que acrescentou o inciso XIII ao art. 1.225 e o Título XI da parte Especial, Livro III, arts. 1.510-A a 1.510-E do Código Civil¹⁷⁴.

Segundo Arnaldo Rizzardo, a criação do instituto “procurou abrir caminho para legalizar as moradias sobrepostas, com a possibilidade de obter título dominial aos patamares que, em geral, se sobrepõem, a partir de uma primeira construção-base”¹⁷⁵.

Pelos moldes da lei, o direito se limita a alienar o espaço que está acima ou abaixo do seu imóvel¹⁷⁶.

Tal instituto se assemelha ao direito de superfície, previsto pelos arts. 1.369 a 1.377 do Código Civil, consistindo na concessão dado pelo proprietário de um imóvel para que um terceiro possa construir ou plantar, por tempo determinado, em seu terreno, de forma gratuita ou onerosa¹⁷⁷.

O direito real de laje se diferencia do direito de superfície, pois o primeiro implica na criação de uma unidade autônoma, com matrícula própria¹⁷⁸, sobrelevada ou subterrânea à unidade já existente, por meio de consentimento do proprietário, o que não ocorre no segundo.

Entretanto, vale ressaltar que o direito real de laje não gera atribuição de fração ideal do terreno ao titular da laje ou participação proporcional em áreas já edificadas¹⁷⁹.

¹⁷³ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ RIZZARDO, Arnaldo. O Direito Real de Laje. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 986, dez 2017, p.264.

¹⁷⁶ *Ibidem, loc.cit.*

¹⁷⁷ BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 12 maio 2018.

¹⁷⁷ RIZZARDO, Arnaldo. O Direito Real de Laje. *Op.cit.*, 2017, p.264.

¹⁷⁸ BRASIL, **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF, 31 de dezembro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015consolidado.htm>. Acesso em: 09 maio 2018.

¹⁷⁹ BRASIL. *Op.cit.*, 2002.

Em suma, o direito real de laje surge, como uma evolução do direito de superfície, diante da necessidade de regulamentar situações de fato, muito encontradas no contexto de favelas, em que vão se construindo casas em cima umas das outras para a moradia de diversas famílias em um mesmo terreno. A disposição dessas construções se apresenta como praticamente irreversível, optando o legislador por oferecer segurança jurídica, ao invés da relocação dessa população.

4 PROCEDIMENTO DA REURB E A SUA APLICAÇÃO NO BAIRRO DO NORDESTE DE AMARALINA

Em nome da função social da propriedade e do direito à moradia, a situação de irregularidade fundiária em núcleos urbanos informais consolidados, principalmente favelas, deve ser tratada com muita atenção pelo Poder Público. Além da segurança jurídica, propiciada pela titulação dos imóveis ocupados, é preciso promover requalificação das áreas urbanas ocupadas, bem como gerar a oferta de instrumentos públicos para a população.

As ações Regularização Fundiária devem objetivar a formação de um espaço urbano juridicamente seguro, que atende a demanda habitacional de forma digna e controlada.

4.1 PROCEDIMENTO PARA IMPLANTAÇÃO DA REURB

A Reurb, tal qual prevista pela Lei 13.465/17, propõe-se à regularização de núcleos urbanos informais consolidados, sejam grandes ou pequenos, de maneira única, através de um único projeto para cada área. Mas para a efetivação de tal proposta deveras ambiciosa, é preciso se ter uma previsão procedimental pormenorizada e projetos bem estruturados. Sua regulamentação veio por meio do Decreto 9.310/2018, que institui normas gerais e estabelece os procedimentos para a avaliação e alienação dos bens imóveis da União¹⁸⁰.

No contexto do novo regramento dado à regularização fundiária, o legislador federal optou por manter duas modalidades diferentes de regularização fundiária, com regramentos específicos, determinadas a partir do grupo de beneficiários ao qual será aplicada.

¹⁸⁰ BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 15 de março de 2018. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 05 de mai 2018.

4.1.1 Modalidades

A Reurb compreende duas modalidades: a Reurb-S e a Reurb-E. A primeira trata de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente pela população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal¹⁸¹.

Para aplicação da Reurb-S em imóveis pertencentes à União, é preciso que os ocupantes tenham renda familiar igual ou inferior a cinco salários mínimos e não ter possuído ser proprietário de bens ou direitos em montante superior ao limite estabelecido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda para a obrigatoriedade de apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física¹⁸².

Na Reurb-S, os beneficiários ficarão isentos do pagamento de custas e emolumentos referentes aos atos cartorários necessários para o processo de regularização¹⁸³. O Decreto 9.310/18 dispõe que a isenção dos atos será

¹⁸¹ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

¹⁸² BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 15 de março de 2018. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 05 de mai 2018.

¹⁸³ Art. 54. Os atos necessários ao registro da Reurb-S, a que se refere o caput do art. 53, compreendem, entre outros:

- I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos 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 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;
- VIII - a averbação das edificações de conjuntos habitacionais ou condomínios;
- IX - a abertura de matrícula para a área objeto da regularização fundiária, quando necessária;
- X - a abertura de matrículas individualizadas para as áreas públicas resultantes do projeto de regularização; e
- XI - a emissão de certidões necessárias para os atos previstos neste art..

Parágrafo único. As certidões referidas no inciso XI do caput são relativas à matrícula, à transcrição, à inscrição e à distribuição de ações judiciais, entre outras. (BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 15 de março de 2018. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 05 de mai 2018).

compensada pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instituído pela Lei 11.124/05¹⁸⁴.

O município ou Distrito Federal terá a responsabilidade de elaborar o projeto de Reurb-S e implantar infraestrutura essencial para a execução do mesmo, seja em área titularizada por ente público ou por particular. Entretanto, especificamente, quando a área for de titularidade de particular, o Município ou Distrito Federal, também terá a responsabilidade de custear o projeto de regularização fundiária¹⁸⁵.

Além de implantar infraestrutura essencial, na Reurb-S, caberá à Administração Pública, seja direta ou indireta, também promover a implantação de equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais, previstos nos projeto de regularização, assim como arcar com o ônus de sua manutenção¹⁸⁶.

Entretanto, quando se tratarem de áreas de risco que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à relocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado¹⁸⁷.

Já a segunda consiste em modalidade de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico, aplicada a população também ocupante de núcleo urbano informal, mas que não se enquadra no critério de baixa renda,¹⁸⁸ podendo abranger também unidades imobiliárias não residenciais¹⁸⁹.

Nesta modalidade, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados. Vale ressaltar também que públicas, havendo interesse público, o Município poderá promover a elaboração e o

¹⁸⁴ BRASIL. **Lei 11.124/05**, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF, 16 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm>. Acesso em: 06 mai 2018.

¹⁸⁵ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ “Art. 5º A Reurb compreende duas modalidades:

[...]

§ 6º A regularização fundiária de núcleos urbanos informais constituídos por unidades imobiliárias não residenciais poderá ser feita por meio de Reurb-E”. (BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 15 de março de 2018. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 05 de mai 2018).

custeio do projeto de regularização fundiária e de implantação de infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

No momento de aprovação dos projetos, no contexto de Reurb-E, deverá também se decidir quem serão os responsáveis pela implantação dos sistemas vários, implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso, e pela implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso¹⁹⁰.

Há de se evidenciar ainda que ambas as modalidades poderão ser aplicadas de forma concomitante em um mesmo núcleo urbano informal consolidado, desde que o mesmo seja ocupado predominante por população de baixa renda, que será beneficiária da Reurb-S e os demais da Reurb-E¹⁹¹.

Ao se analisar os institutos, depreende-se que o legislador, sabiamente, reconheceu que a irregularidade fundiária não está presente apenas em áreas habitadas por população de baixa renda, mas que o problema também perpassa por uma questão cultural, devendo cada situação receber regramento específico e com a devida atenção.

A Reurb-S está pautada no interesse social, no direito à moradia e na função social da propriedade. Já a Reurb-E apresenta mecanismo de facilitação do processo de regularização fundiária para áreas não povoadas por população de baixa renda, mas com a devida contraprestação por parte do particular e com a possível responsabilização de quem deu causa à formação do núcleo urbano informal consolidado.

4.1.2 Fases

A Reurb terá como fases: o requerimento dos legitimados; processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos

¹⁹⁰ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

¹⁹¹ BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 15 de março de 2018. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 05 de mai 2018.

titulares de direitos reais sobre imóvel e dos confrontantes; elaboração do projeto de regularização fundiária; saneamento do processo administrativo; decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; expedição da Certidão de Regularização Fundiária pelo Município (CRF); e registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada¹⁹².

A elaboração de projeto é obrigatória para qualquer das duas modalidades de Reurb, independente do instrumento utilizado para a titulação, exceto quando se tratar de núcleos urbanos já regularizados e registros em que a titulação de seus ocupantes se encontre pendente; e quando se tratarem de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro¹⁹³.

A execução da Reurb não ficará condicionada à existência de uma lei municipal que trate do assunto. Em contrapartida, os Municípios ou Distrito Federal poderão celebrar convênios junto ao Ministério das Cidades, bem como aplicar outros instrumentos congêneres, objetivando fomentar a implantação da Reurb¹⁹⁴.

Como dito antes, a primeira etapa da Reurb a ser obedecida é o requerimento, que poderá ser feito por um dos legitimados trazidos pelo art. 14 da Lei 13.465/17¹⁹⁵.

São eles: a União, os Estados, os Municípios – direta ou por meio de entidades da administração pública indireta -; os seus beneficiários – individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária -; os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores – que não ficarão isentos de uma possível responsabilização administrativa, civil ou criminal,

¹⁹² BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

¹⁹³ BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 15 de março de 2018. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 05 de mai 2018.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

caso tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais -; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e o Ministério Público¹⁹⁶.

Com o novo regramento, o rol de legitimado é estendido em relação ao anteriormente trazido pela lei 11.977/09¹⁹⁷, ao incluir entidades da administração pública indireta, os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, a Defensoria Pública e o Ministério Público, conferindo maior celeridade no procedimento da Reurb e primando pela representatividade da população de baixa renda, além de desvincular que a atuação do Ministério Público apenas se dê por meio da Ação Civil Pública, que pode apresentar toda a morosidade de uma ação judicial.

Após realizado o requerimento, caberá ao Município analisa-lo e, se entender pelo deferimento, deverá classificar, caso a caso, em uma das duas modalidades de Reurb. Quando se tratar de requerimento elaborado pela União ou pelos Estados, caberá a estes a classificação¹⁹⁸.

A municipalidade terá o prazo de 180 dias para se posicionar quanto ao requerimento de instauração de Reurb. Se, durante esse tempo, o Município se mantiver inerte, será aplicada a modalidade conforme pelo legitimado em seu requerimento, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique¹⁹⁹.

Em contrapartida, se decidir pelo indeferimento, deverá fazê-lo de forma fundamentada, indicando medias a serem adotadas, visando a reformulação e a revalidação do requerimento, quando for o caso²⁰⁰.

Instaurada a Reurb, o Poder Público Municipal deverá proceder um levantamento de informações para averiguar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado²⁰¹.

¹⁹⁶ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

¹⁹⁷ BRASIL. **Lei nº 11.977, de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e dá outras providências. Brasília, DF, 7 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 08 mai 2018.

¹⁹⁸ BRASIL. *Op.cit.*, 2017.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ *Ibidem*.

Em sequência, os titulares do domínio deverão ser notificados, bem como os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contando da data de recebimento da notificação. O silêncio diante da notificação implicará em anuência²⁰².

O procedimento da Reurb poderá prosseguir quanto à parcela não impugnada. De outro modo, havendo impugnação e o posterior acolhimento, total ou parcialmente, o Poder Público Municipal ou Distrital poderá realizar modificações no projeto de Reurb em detrimento do mesmo²⁰³.

No §7º do art. 24 do Decreto 9.310/18, está disposto que, havendo impugnação, será iniciado procedimento extrajudicial de composição, tal qual previsto no art. 34 da Lei 13.465/17²⁰⁴. Entretanto, em seu §10º, prevê que o Município poderá rejeitar impugnação que considere infundada, conforme critérios elencados pelo §12º²⁰⁵, podendo o impugnante apresentar recurso, em até 15 dias da notificação de rejeição da impugnação²⁰⁶.

Em sequência, dispõe que será iniciado procedimento de composição extrajudicial se indeferido o recurso, o impugnante apresentar suas razões à Municipalidade e

²⁰¹ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 15 de março de 2018. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 05 de mai 2018.

²⁰⁴ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

²⁰⁵ “§ 12. Considera-se infundada a impugnação que:

I - não indicar, de forma plausível, onde e de que forma a Reurb avança na propriedade do impugnante;

II - não apresentar motivação, ainda que sumária; ou

III - versar sobre matéria estranha ao procedimento da Reurb em andamento”. (BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 15 de março de 2018. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 05 de mai 2018.)

²⁰⁶ BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 15 de março de 2018. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 05 de mai 2018.

não se chegar a um consenso. Diante disso, gera-se uma confusão sobre em qual momento será instaurado procedimento extrajudicial de composição²⁰⁷.

Por uma ordem temporal lógica de acontecimento dos fatos, leva-se a crer que o procedimento extrajudicial de composição será instaurado após a apresentação de razões pelo impugnante, diante do indeferimento do recurso. Entretanto, nada impede que, por uma decisão das partes, o procedimento seja instaurado desde o momento de rejeição da impugnação.

Após isso, ao Município a aprovação do projeto de Reurb, no qual deverá constar as responsabilidades das partes envolvidas, obedecendo aos requisitos trazidos pelos arts. 35 e 36 da lei e pelos arts. 30 e 31 do Decreto²⁰⁸.

Caso haja unidade imobiliária que fique localizada em mais de um Município, os Poderes Públicos Municipais poderão instaurar a Reurb de forma conjunta. Se tal ação não for possível, o Poder Municipal que instaurar a Reurb indicará apenas as unidades imobiliárias cuja maior porção territorial esteja situada em seu território²⁰⁹.

Finalizada a fase de planejamento, haverá o pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb, além aprovar projeto resultante da Reurb, deverá indicar as intervenções a serem executadas e identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação regularizada, e os respectivos direitos reais, exceto quando se tratar de constituição de direitos reais por título individual²¹⁰.

Dando prosseguimento ao procedimento, será expedida a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que constitui ato administrativo de aprovação da Reurb, que acompanhará o projeto aprovado e conterá, no mínimo: o nome do núcleo urbano regularizado, a localização do núcleo urbano regularizado, a modalidade da Reurb, os responsáveis pelas obras e pelos serviços constantes do cronograma, a indicação numérica de cada unidade regularizada e a listagem dos

²⁰⁷ BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 15 de março de 2018. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 05 de mai 2018.

²⁰⁸ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

²⁰⁹ BRASIL. *Op.cit.*, 2018.

²¹⁰ *Ibidem*.

ocupantes que houverem adquirido a unidade, por meio de título de legitimação fundiária ou de ato único de registro²¹¹.

Após a expedição da CRF, o seu registro e o registro do projeto de regularização fundiária aprovado deverão ser requeridos diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel, independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público, e este só poderá se recusar a praticar o ato expedindo nota devolutiva fundamentada e formulando pedido de exigências. O registro importará na abertura de matrícula para cada uma das unidades regularizadas²¹².

Visando a celeridade e a efetividade o procedimento de regularização fundiária, a Lei dispõe ainda que o registro da CRF dispensa comprovação de pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados. Nesse mesmo intuito, a fase de registro deverá ser concluída no prazo de sessenta dias, podendo ser prorrogada, no máximo, por igual período, diante de justificativa fundamentada²¹³.

Em linhas gerais, constata-se que o procedimento trazido pela Lei 13.465/17 e pelo Decreto 9.310/18 primam pela titulação dos beneficiários, muitas vezes abrindo mão de certas burocracias que normalmente integrariam um procedimento de regularização fundiária, mais especificamente, no que tange aos trâmites registrais. Os malefícios ou benefícios disso só poderão ser avaliados na prática, sopesando se vale mais à pena reconhecer a situação posta, mesmo que ela não atenda a todos os requisitos legais, ou se ater à segurança jurídica dos procedimentos burocráticos.

4.2 NORDESTE DE AMARALINA

A formação urbana da cidade de Salvador, Bahia, assim como em grande parte do território brasileiro, se deu de forma desordenada, o implicou na presença de um grande número de núcleos urbanos informais na cidade.

²¹¹ BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 15 de março de 2018. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 05 de mai 2018.

²¹² BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

²¹³ *Ibidem*.

Dados do IBGE de 2010 apontam que existem na Bahia, 280 aglomerados subnormais, distribuídos entre 10 dos seus 417 municípios²¹⁴.

Considerou-se como aglomerados subnormais o conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais, carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até pouco tempo, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa²¹⁵.

Em Salvador, dos 860.410 domicílios particulares ocupados existentes, 275.593 estão localizados em aglomerados subnormais, representando 33,1% da população soteropolitana. Desses 275.593 domicílios localizados em aglomerados subnormais, 888 estão presentes no Bairro Nordeste de Amaralina²¹⁶, localidade objeto da presente análise.

O trabalho tem por finalidade analisar a aplicabilidade da Reurb no Bairro Nordeste de Amaralina, entretanto, para análise dos dados históricos, devido a escassez de fontes, o apanhado histórico se baseará principalmente no livro Memórias do Nordeste de Amaralina e no relatório de atividades do Grupo de Trabalho Nordeste de Amaralina, elaborado pelo antigo Órgão Central de Planejamento - OCEPLAN, que remontam a história de formação da chamada Região Nordeste de Amaralina como um todo, que, por sua vez, engloba os bairros Santa Cruz, Chapada do Rio Vermelho, Vale das Pedrinhas e Nordeste de Amaralina.

4.2.1 Formação

O surgimento do Bairro Nordeste de Amaralina está relacionado aos tempos das capitânicas hereditárias, mais especificamente, em 1.556, quando o primeiro Governador do Brasil, Tomé de Souza, doou a sesmaria Ilha de Itaparica, que incluía

²¹⁴ IBGE, Censo 2010. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Aglomerados_subnormais/>. Acesso em: 13 mai 2018.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ *Ibidem*.

a atual orla de Salvador, à Dona Violeta Câmara, que, por sua vez, deixou como herança para seu filho Dom Antônio de Athayde, 1º Conde de Castanheira²¹⁷.

As terras permaneceram na família até o início do século de XVIII, quando, devido à falência do sistema de capitanias, foram incorporadas à propriedade ao patrimônio da Coroa Portuguesa. Entretanto, a gleba do Rio Vermelho, integrante da sesmaria original, passou para as mãos do 3º Conde de Lumiares, Manuel de Cunha e Menezes, que, posteriormente foram herdadas por seu filho, o Sr. Manoel Inácio de Cunha e Menezes, Visconde do Rio Vermelho²¹⁸.

Por conseguinte, toda a área que atualmente corresponde ao final do Bairro Ondina até a Praia de Armação foi transmitida por herança ao neto do Visconde, José Felix da Cunha e Menezes. Este, talvez antevendo as dificuldades que sobreviriam sobre as fazendas, diante da abolição da escravatura, ou apenas imaginando o aumento da renda por uso do solo, realizou o desmembramento das terras, dividindo o território em seis grandes fazendas: a Fazenda Paciência, a Fazenda Alagoas, a Fazenda Santa Cruz, a Fazenda Ubaranas, a Fazenda Pituba e a Fazenda Armação do Saraiva²¹⁹.

A próxima medida a ser tomada foi a alienação de grande parte delas, e a proposição, em 1.856, junto aos novos proprietários, de uma iniciativa de urbanização da área²²⁰.

Especificamente, no que tange à Fazenda Alagoas, esta foi vendida a um escritor e jornalista, José Álvares Amaral, que a rebatizou com o nome de Fazenda Amaralina.

Em 1.918, o comerciante Manoel Dias da Silva, proprietário da Fazenda Pituba, encomendou um estudo urbanístico ao engenheiro Theodor Sampaio, que só começou a ser implantado a partir do final da década de 50, com a aprovação do Decreto-Lei nº 701, que regulamentava o parcelamento do solo, em março de 1948.

Na segunda metade do século XX, as fazendas Amaralina, Ubaranas, Pituba e Santa Cruz voltam a se reunir, constituindo o espaço físico sobre o qual se formou a chamada Região do Nordeste de Amaralina.

²¹⁷ **TRAÇOS E LAÇOS** – Memória da Região Nordeste de Amaralina. Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Esporte, Programa Viva Nordeste, Hora da Criança, Projeto Unindo Talentos. Salvador, 2006, p.11.

²¹⁸ *Ibidem, loc.cit.*

²¹⁹ *Ibidem, loc.cit.*

²²⁰ *Ibidem, p.11 e 12.*

Em 1.932²²¹, foram aprovados pela prefeitura de Salvador os primeiros loteamentos nesta área: Cidade Balneário Amaralina, nas terras da família Amaral, como uma área de 588.989m², dividida em 950 lotes; Cidade Luz, nas terras da Fazenda Pituba, 504.904m², dividida em 628 lotes; e Ubaranas, correspondendo, logicamente, às terras da Fazenda Ubaranas, abrangendo uma área de 59.498 m², dividida em 165 lotes²²².

Os loteamentos mais próximos à praia, viraram local de veraneio para a elite baiana e, por conta disso, foram se instalando equipamentos públicos naquela região, como instalações federais de telegrafia sem fio e trilhos de bondes²²³.

A formação dos loteamentos implicaram na vinda de inúmeros trabalhadores para a implantação de infraestrutura dos lotes. A demanda de novos serviços atraiu para a periferia das fazendas uma população pobre, em busca de emprego, iniciando uma ocupação marginal dessas áreas²²⁴.

Entretanto, é preciso destacar que muitas vezes essa ocupação era incentivada pelos proprietários que viam no sistema de enfiteuse uma forma de obter ganhos com o uso da terra sem perder a propriedade das mesmas.

O núcleo inicial do Nordeste de Amaralina se desenvolveu a partir do Loteamento das Ubaranas, devido à demora de ocupação dos lotes localizados mais ao interior da área, a parte mais alta, e pela adiantando estado de decadência que se encontrava a propriedade. A ocupação irregular, posteriormente, se estendeu ao fundo dos demais loteamentos.

Segundo o relato do Sr. Antônio Ferreira Silva, morador do Nordeste de Amaralina, documentado no livro *Memórias da Região Nordeste de Amaralina*, a Fazenda Amaralina abrangia toda a faixa da orla que se estende entre supermercado Bom Preço do Rio Vermelho e o Quartel de Amaralina até o Largo das baianas. No alto

²²¹ **TRAÇOS E LAÇOS** – Memória da Região Nordeste de Amaralina. Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Esporte, Programa Viva Nordeste, Hora da Criança, Projeto Unindo Talentos. Salvador, 2006, p.13.

²²² ÓRGÃO CENTRAL DE PLANEJAMENTO - OCEPLAN, **Inventário dos loteamentos de Salvador**, Salvador, 1977, p. 205.

²²³ **TRAÇOS E LAÇOS** – *Op.cit.*, 2006, p.13.

²²⁴ *Ibidem*, p.11

do Loteamento Cidade Balneário de Amaralina, foram arrendados lotes a antigos trabalhadores da fazenda, pescadores e outras famílias²²⁵.

Ressalta-se ainda no relato que os proprietários das terras tiveram grande participação na ocupação marginal, estimulando-a, ao vê-la como uma fonte inesgotável de investimento, promovendo até mesmo loteamentos clandestinos.

Em 1942, com exceção da orla marítima, toda área que atualmente circunda a Região do Nordeste de Amaralina era praticamente desabitada.

Em 1949, a pavimentação da via que ligava Amaralina a Pituba possibilitou uma maior acesso à área, atraindo novos moradores. Em paralelo, a descoberta de petróleo no Recôncavo Baiano, em 190, e a criação da Petrobrás, em 1953, atraíram um contingente populacional para Salvador e, conseqüentemente, fazendo com que essas pessoas ocupassem as áreas anteriormente pouco habitadas.

Em 1957, o índice de ocupação da Região do Nordeste de Amaralina era de 12% da área total. Onze anos depois, em 1968, este índice estava em 52%, e, entre 1968 e 1974, a área estava praticamente toda ocupada²²⁶.

O crescimento da RNA que, em 1960, se dava em uma taxa de 3,18%, ao ano, passou para uma taxa de 7,59%, em 1970, indicando o maior incremento populacional dos bairros de Salvador na época²²⁷.

Em 1978, é criada, por meio do Decreto-Lei nº 5.403/78, a Zono Homogênea do Nordeste de Amaralina, que abrangia os bairros Nordeste de Amaralina, Santa Cruz, Areal, Chapada do Rio Vermelho e Vales das Pedrinhas²²⁸.

Devido a isso e ao esforço dos moradores, durante as décadas de 60 e 70, ampliou de forma exponencial as condições de infraestrutura do local. Por outro lado, a melhoria das condições de infraestrutura atraiu um novo contingente de moradores,

²²⁵ ÓRGÃO CENTRAL DE PLANEJAMENTO - OCEPLAN, **Grupo de Trabalho Nordeste de Amaralina**: Relatório de Atividades, Salvador, 1978, p.7.

²²⁶ **TRAÇOS E LAÇOS** – Memória da Região Nordeste de Amaralina. Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Esporte, Programa Viva Nordeste, Hora da Criança, Projeto Unindo Talentos. Salvador, 2006, p.21.

²²⁷ *Ibidem*, *loc.cit.*

²²⁸ ÓRGÃO CENTRAL DE PLANEJAMENTO - OCEPLAN, *Op.cit.*, 1978, p.1.

que formaram novas ocupações, a partir da década 80, onde atualmente se concentram os bolsões de pobreza extrema e ausência de infraestrutura²²⁹.

Além disso, a população mais pobre que morava na vizinhança se sentiu ameaçada pela especulação imobiliária e foi ocupando lentamente a área em processos de invasão²³⁰.

Por volta desta época, a RNA já se constituía na segunda maior invasão de Salvador em termos populacionais, só perdendo para Alagados²³¹.

Em 1970, segundo o censo demográfico, haviam 8.020 domicílios no bairro, com uma média de 5,3 hab/domicílio. Passados 5 anos, estimou-se o número de 10.254 o número de domicílios, com um crescimento global de 27,6% em relação a 1970²³².

Já no ano de 1978, a região possuía, aproximadamente, 201,5 ha, com uma população estimada em 60.000 habitantes e densidade demográfica de 297,76 hab/ha²³³.

O processo de ocupação desordenada ocasionou a ausência de áreas verdes e livres, o que dificulta a implantação de novos projetos de urbanização²³⁴.

Em síntese, a história de formação do Bairro Nordeste de Amaralina, juntamente com os bairros Chapada do Rio Vermelho, Santa Cruz e Vale das Pedrinhas foi marcada pela ocupação de novos contingentes populacionais ao redor das áreas das fazendas e pelo parcelamento irregular do solo. Em um momento em que a elite passou a ocupar a orla marítima de Salvador, as áreas interioranas ficaram desabitadas, o que possibilitou a ocupação pela população mais pobre.

4.2.2 Estrutura Urbanística

A área possui uma topografia acidentada, marcada por morros e vales, ruas estreitas, sem áreas livres, nem espaços de convivência coletiva²³⁵.

²²⁹ ÓRGÃO CENTRAL DE PLANEJAMENTO - OCEPLAN, **Grupo de Trabalho Nordeste de Amaralina**: Relatório de Atividades, Salvador, 1978, p.5.

²³⁰ **TRAÇOS E LAÇOS** – Memória da Região Nordeste de Amaralina. Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Esporte, Programa Viva Nordeste, Hora da Criança, Projeto Unindo Talentos. Salvador, 2006, p.22.

²³¹²³¹ *Ibidem*.

²³² ÓRGÃO CENTRAL DE PLANEJAMENTO - OCEPLAN, *Op.cit.*, 1978, p.4.

²³³ *Ibidem*, *loc.cit.*

²³⁴ *Ibidem*, p.6.

A sua localização próxima à praia e cercado por bairros com populações predominantemente de alta renda, confere-lhe uma posição privilegiada em relação a outras áreas subnormais, porém, também representa seu maior problema, devido à constante ameaça de expulsão, decorrentes de interesses imobiliários existentes.

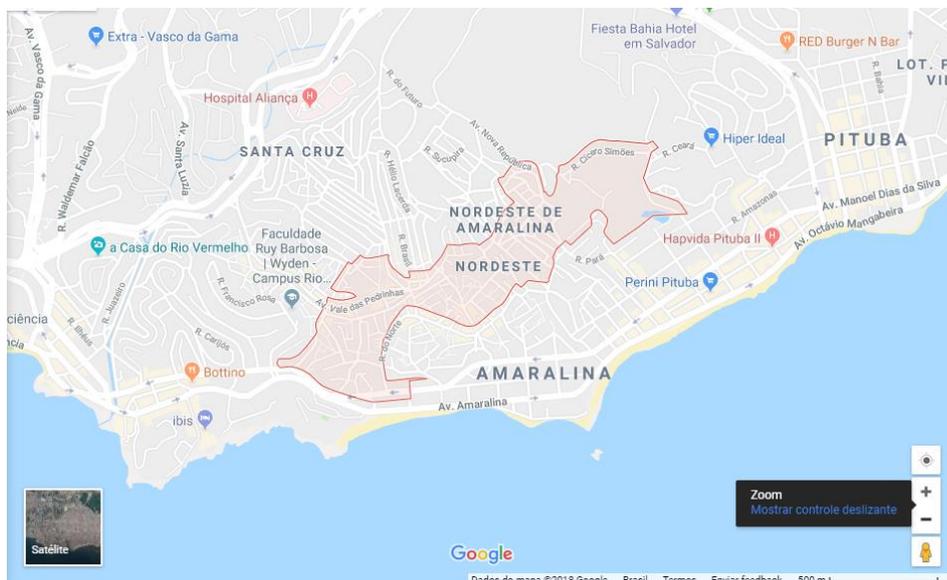


Figura 01 – Poligonal do Nordeste de Amaralina/Fonte: Google Maps

Entre agosto de 1979 e junho de 1978, foi elaborado um documento relatando as atividades realizadas pelo Grupo de Trabalho Nordeste de Amaralina. O Estudo foi feito com base nos parâmetros estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 5.403/78, que deu identidade à chamada Região do Nordeste de Amaralina.

Nele, relata-se que a maioria da população urbana de Salvador de baixa renda vivia clandestinamente, constituindo-se um padrão e que o Nordeste de Amaralina representava um dos bairros mais carentes de serviços urbanos da cidade, realidade esta que se perpetua até hoje²³⁶.

Consta ainda que o processo de ocupação do bairro se deu de forma semelhante às demais áreas da cidade caracterizadas como invasões²³⁷. “A partir de uma via inicial

²³⁵ SOUZA, Tatiane dos Santos Souza. **O lugar do Nordeste de Amaralina em Salvador** - interfaces entre centro e periferia. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14540.pdf>>. Acesso em: 15 mai 2018, p. 6.

²³⁶ ÓRGÃO CENTRAL DE PLANEJAMENTO - OCEPLAN, **Grupo de Trabalho Nordeste de Amaralina**: Relatório de Atividades, Salvador, 1978, p.2.

²³⁷ *Ibidem*, p.6.

de cumeada partem outras vias secundárias, quase perpendiculares a ela, que descem pela encosta”²³⁸.

Vale ressaltar que o termo “invasão” é utilizado em seu no sentido ampla, como característica do padrão de variação urbanização de localidades pobres em Salvador, haja vista que que nítida a participação dos proprietários de terra na expansão e consolidação do bairro²³⁹.

Diante de dados do IBGE, em 2000, 82.976 pessoas residiam na Região do Nordeste de Amaralina, ocupando uma área de 203 ha, com densidade demográfica de 480hab/ha²⁴⁰. Atualmente, a densidade demográfica está acima de 500 hab/km², como pode ser verificado no mapa abaixo.

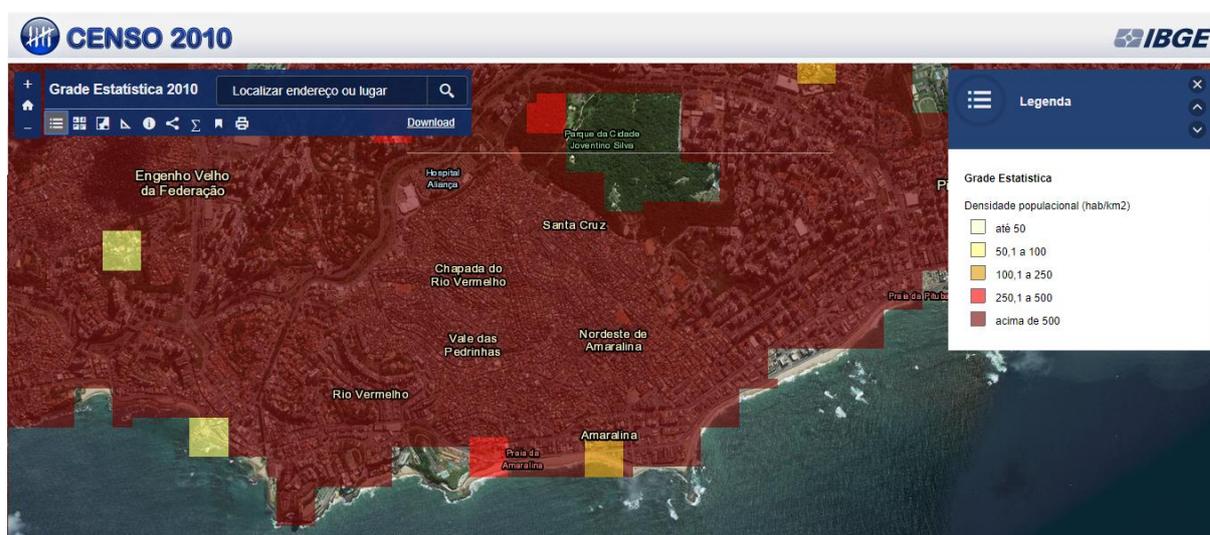


Figura 01: Indicação da área e densidade populacional/Fonte: IBGE, Censo 2010.

Atualmente, segundo informações da Prefeitura-Bairro VI – Barra/Pituba, o bairro Nordeste de Amaralina possui 21.887 habitantes, em uma área de 64,27 hectares²⁴¹.

De acordo com o Mapa 01 B da Lei Municipal nº 9.148, de 8 de setembro de 2016, que dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de

²³⁸ ÓRGÃO CENTRAL DE PLANEJAMENTO - OCEPLAN, **Grupo de Trabalho Nordeste de Amaralina**: Relatório de Atividades, Salvador, 1978, p.6.

²³⁹ *Idem*, **ZONA HOMOGÊNEA DO NORDESTE DE AMARALINA** - Projeto de Preservação Sócio-Ecológica, v.1, Salvador, 1979, p. 55.

²⁴⁰ SOUZA, Tatiane dos Santos Souza. **O lugar do Nordeste de Amaralina em Salvador** - interfaces entre centro e periferia. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14540.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018, p. 8.

²⁴¹ PREFEITURA DE SALVADOR. **Bairros do Município de Salvador**, Prefeitura-Bairro VI – Barra/Pituba, 2018, p. 14.

Salvador - Louos, a Região do Nordeste de Amaralina como um todo se enquadra se enquadra como sendo Zona de Interesse Social - ZIES²⁴².

Zonas de Interesse Social são definidas pelo PDDU de Salvador como zonas destinadas à regularização fundiária, urbanística e jurídico legal, e à produção e manutenção ou qualificação da Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP)²⁴³.

Conforme a Louos, Bairro do Nordeste de Amaralina está localizado em uma ZEIS tipo 1, que corresponde a assentamentos precários – favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares – habitados predominantemente por população de baixa renda e situados em terrenos de propriedade pública ou privada, nos quais haja interesse público em promover a regularização fundiária e produzir HIS e HMP²⁴⁴.

4.3 APLICAÇÃO DA REURB AO NORDESTE DE AMARALINA

A partir dos dados coletados, observa-se que o Bairro Nordeste de Amaralina é caracterizado pelo seu surgimento marcado por ocupações clandestinas, invasões e loteamentos irregulares, abrigando, assim, uma população, predominantemente, de baixa renda, carente de serviços públicos e infraestrutura urbana.

Sua realidade é reconhecida pelo Poder Público Municipal, que lhe atribui zoneamento especial com o intuito de promover um processo de urbanização condizente com a mesma.

O desenvolvimento de um projeto de Reurb no Bairro significaria canalizar amparo e recursos públicos para uma parte da cidade que se desenvolveu de forma autônoma, sem receber os mesmos investimentos que os seus bairros vizinhos de classe média-alta receberam.

²⁴² BRASIL, **Lei nº 9.148, de 8 de setembro de 2016**, Mapa 01 B – ZEIS. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. Salvador, BA, 8 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/novalouossancionada.pdf>>. Acesso em: 16 mai 2018.

²⁴³ BRASIL. **Lei 9.069**, de 01 de julho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016. Salvador, BA, 7 de julho de 2016. Disponível em: <<http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

²⁴⁴ *Ibidem*.

Diante disso, remonta-se a hipótese de aplicação da Reurb-S, trazida pela Lei nº 13.465/17, como aquela destinada aos núcleos urbanos informais consolidados, ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, assim declarados por ato do Poder Executivo municipal²⁴⁵, que aplicado ao contexto do Nordeste de Amaralina, perfez-se por meio da instituição de uma ZEIS na área a qual o bairro pertence.

Por consequência, é inevitável reconhecer que a modalidade de regularização fundiária urbana que mais se adequa a realidade do Nordeste de Amaralina é a Reurb-S, sem prejuízo de aplicação da modalidade de interesse específico, Rurb-E, nas áreas em que o Poder Público entender não residir população de baixa renda.

Após a definição da modalidade a ser aplicada de forma preponderante, começa-se a ter uma ideia de quais instrumentos poderão ser aplicados no procedimento de regularização fundiária.

A legitimação fundiária e a legitimação de posse se apresentam como grandes protagonistas desse processo, ao possibilitarem a concessão de propriedade ou reconhecimento de posse, considerando o tempo de ocupação e, no caso da legitimação de posse, a forma de ocupação.

A legitimação fundiária é a grande novidade no âmbito da regularização fundiária de núcleos urbanos informais consolidados, principalmente, diante da possibilidade da aquisição do direito de propriedade imóveis públicos. Já a legitimação de posse também traz inovação de poder se utilizar dos critérios de toda e qualquer modalidade de usucapião existente para a aplicação do instituto.

Entretanto, a aplicação desses institutos é uma faculdade do Poder Público, não se tratando de um direito potestativo da pessoa que ocupa o imóvel. Caberá ao Município ou ao Distrito Federal avaliar o custo-benefício da aplicação dos mesmos, diante do interesse público e dos particulares envolvidos.

Contudo, mesmo diante de tais circunstâncias, é possível visualizar muito mais benefícios do que prejuízos na utilização dos instrumentos no Bairro Nordeste de Amaralina, por se tratar de um núcleo urbano com formação histórica

²⁴⁵ BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

contemporânea à formação da cidade em si, contendo situações consolidadas que o Poder Público apenas terá o condão de reconhecê-las.

Além disso, existem outros instrumentos trazidos pela Lei nº 13.465/17 e pelo Decreto nº 9.310/18, que foram pensados especificamente para o contexto de favelas, como o direito real de laje e o condomínio urbano simples, e que possuem presença praticamente garantida nesse processo.

Instrumentos que não visam a reestruturação física desses núcleos para se adequarem às normas urbanas existentes, mas sim dar segurança jurídica a situações jurídicas postas, respeitando os devidos limites.

Nessa mesma toada, temos os instrumentos que já são comumente utilizados em procedimentos de regularização fundiária de núcleos urbanos informais, como a usucapião – que se dará de forma muito mais célere, devido ao fomento da via extrajudicial -, a compra e venda, a doação, a arrecadação de bem vago e a desapropriação, seja por interesse social ou em favor dos possuidores.

É possível vislumbrar que no que tange à doação e à compra e venda, como já tido anteriormente, será feito um processo mais de formalização desses atos de disposição da propriedade, que ocorrem de maneira informal, existindo assim no plano jurídico.

De outro modo, em relação aos instrumentos do direito real de uso e do uso especial para fins de moradia, apesar da Prefeitura do Município de Salvador ter um histórico da sua utilização preponderante para fins de moradia nas suas políticas de regularização fundiária, pouco poderá se falar da utilização dos mesmos no contexto do Nordeste de Amaralina, uma vez que poucas áreas ali são pertencentes ao Município, como pode ser visto no mapa abaixo.

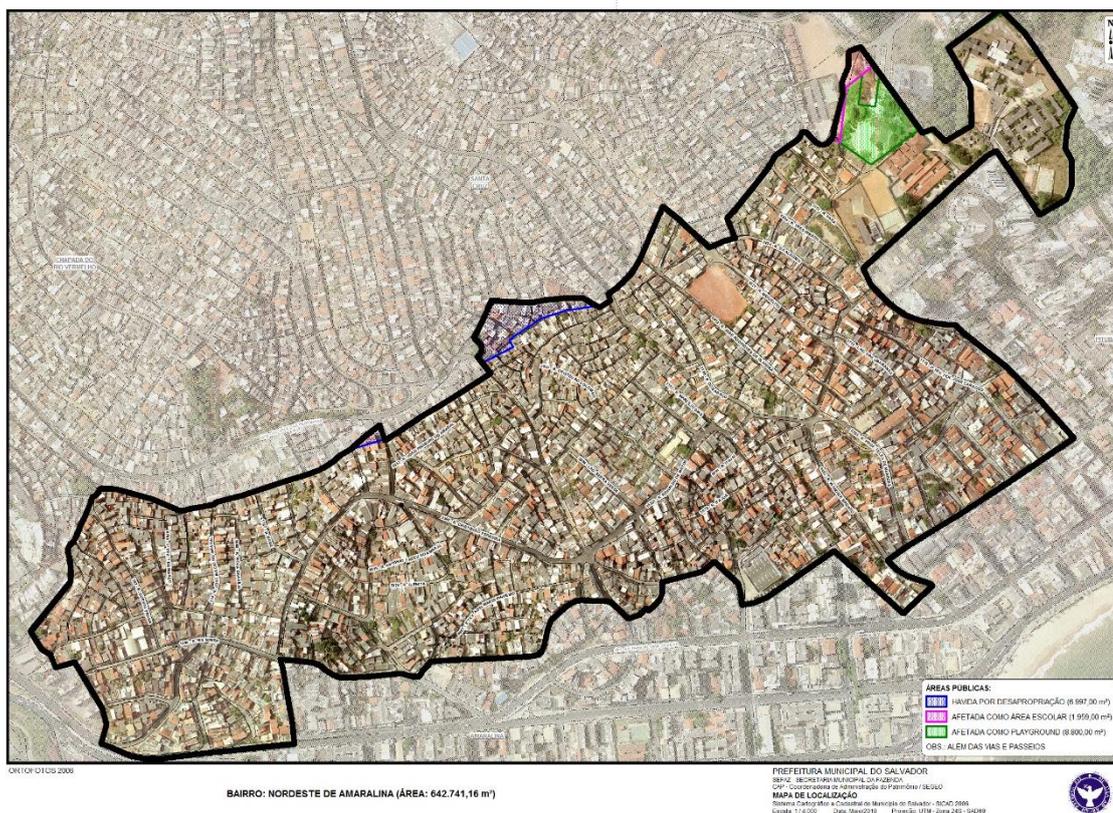


Figura 03 – Áreas Públicas no Nordeste de Amaralina/Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda

Entretanto, apesar de já ser possível se estimar, devido ao seu histórico de formação, quais instrumentos possuem uma maior probabilidade de aplicação em um projeto de Reurb no Nordeste de Amaralina, esta definição só poderá se dar de forma concreta, após a análise de caso a caso da população residente naquela localidade, o que pode se apresentar como um grande desafio para sua execução.

A proposta de realização da regularização fundiária urbana, a partir de um único projeto para todo o núcleo urbano informal consolidado, pode se apresentar como um óbice para a sua aplicação. Em um bairro de grande extensão e estrutura complexa, como o Nordeste de Amaralina, a prévia apuração da situação de todos os imóveis integrantes do local para a posterior execução do projeto pode levar meses ou até anos, e, enquanto isso, os atos sucessão e disposição da posse e da propriedade não serão interrompidos.

A Lei 13.465/17 apenas estabelece prazo de cento e oitenta dias para a fixação e classificação da modalidade de Reurb²⁴⁶, diante do requerimento de um legitimado, e em nada fala sobre prazos para o início e término da execução do projeto, nem das medidas que poderão ser tomadas diante da morosidade do poder público.

Em contraponto, a intenção do legislador em promover celeridade ao procedimento Reurb, pode ensejar certas lacunas registrais com projeção futura bastante problemática. A exemplo disso, tem-se o §3º do art. 87 do Decreto 9.310/18²⁴⁷, que dispensa a retificação ou apuração de área remanescente no registro de parcelamento de glebas.

Não se apurar ou retificar a área remanescente implica em perpetuar, em certa medida, a insegurança jurídica quanto aos limites da propriedade.

Para além disso, é preciso haver também um planejamento na alocação de recursos para a execução da Reurb, haja vista que o decreto regulamentador prevê a utilização do FNHIS somente para custeio dos atos cartorários de registros dos imóveis. A questão orçamentária poderá também ser um grande entrave para efetivação da regularização fundiária.

Por último, é preciso ressaltar um requisito de natureza precípua no que tange ao processo de aplicabilidade da regularização fundiária, que é o diálogo como a população residente no bairro. Uma comunidade marcada pela ausência de serviços públicos, que se desenvolveu de forma autônoma através da iniciativa de muitos moradores, poderá criar certa resistência a um procedimento que traz mudanças tão

²⁴⁶ “Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

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

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

III - emitir a CRF.

§ 1º Na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do caput deste art.

será de responsabilidade do ente federativo instaurador.

§ 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb

ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.

[...]” (BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 17 mai 2018).

²⁴⁷ BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 15 de março de 2018. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 05 de mai 2018.

significativas quanto a Reurb. As pessoas precisam ser informadas da importância de ser regularizar, para que não tenham a falsa noção de que o governo quer tirá-las de suas casas. A conscientização, com certeza, deverá ser o primeiro passo a ser dado para a execução do projeto.

5 CONCLUSÃO

A desigual distribuição de terras durante a colonização do Brasil gerou uma discrepância social que foi sendo reforçadas ao longo das políticas urbanas aplicadas em todo o país.

A Constituição Federal de 1988 inova trazendo, no bojo do seu texto, um capítulo voltado especificamente para política urbana, traçando parâmetros básicos neste assunto e instituindo a obrigatoriedade de elaboração de uma plano diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

A partir disso, o planejamento urbano ganha uma maior relevância no cenário nacional e os municípios ganham a responsabilidade de definir os critérios do princípio da função social para a propriedade urbana.

Posteriormente, é promulgada a Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade, que traça diretrizes gerais da política urbana, regulamentando os art. 182 e 183 da Constituição Federal.

Mais especificamente no contexto de Salvador, constata-se uma formação urbanística fortemente marcada por ocupações irregulares e a utilização restrita dos instrumentos da concessão do direito real de uso e do uso especial para fins de moradia como forma de lidar com a irregularidade fundiária.

O fato do Bairro Nordeste de Amaralina está rodeado por bairros de classe média-alta com um bom desenvolvimento urbano, surgidos de forma concomitante a ele, é muito significativo.

Não se trata de uma ocupação geograficamente periférica ao centro urbano, mas sim de um núcleo urbano informal consolidado de localidade central. Tudo isso revela sucessivas escolhas dos gestores em investirem em apenas certas áreas urbanas, reiterando estigmas sociais.

Culturalmente, as pessoas pobres nunca tiveram um educação sobre as formalidades que o direito à propriedade implica, simplesmente porque ele sempre esteve atrelado a uma noção de poder. Às grandes massas, coube o sentimento de ocupar e resistir, e o Nordeste de Amaralina é um ótimo exemplo disso.

A existência apenas de legislações que não consideram as situações de formação urbanística desordenada é o mesmo que ignorar a relevância desses aglomerados subnormais que estão espalhados pelo território brasileiro.

Diante disso, conclui-se que a Reurb traz instrumentos que têm como finalidade maior reconhecer situações de fato, abarcados por um procedimento que visa celeridade e a concessão de títulos à população.

Instrumentos como a legitimação fundiária, legitimação de posse, o direito real de laje e o condomínio urbano simples são um ótimo exemplo do novo paradigma que se consolida. Ações de regularização fundiária voltadas a adequar os aglomerados subnormais à legalidade imposta pelo ordenamento jurídico, a partir do seu histórico de formação.

Assim sendo, apesar da necessidade de adequação de certos pontos do procedimento a ser aplicado, que só será possível por meio da prática, a Reurb, seus instrumentos e o procedimento de aplicação dos mesmos, trazido pela Lei 13.465/17, representam um verdadeiro ganho para os núcleos urbanos informais espalhados pelo país, tal como o Nordeste de Amaralina.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

AMADEI, Vicente Abreu. O registro imobiliário e a regularização de parcelamento do solo urbano. **Revista de Direito Imobiliário**, n.41. São Paulo: RT, maio./ago. 1997.

ARAÚJO, Paula Ambrozim Corrêa de. **Breves comentários à desapropriação judicial**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/8912-8911-1-PB.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MATO GROSSO DO SUL. **Manual de Regularização Fundiária Urbana** – atualizado de acordo com a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. 1ª edição, fev 2018.

BECKER, Bertha Koiffmann; EGLER, Claudio Antonio Gonçalves. **Uma potência regional na economia – mundo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BITENCOURT, Ana Paula Mota de. **A Transferência do Direito de Construir para a conservação do patrimônio natural e cultural: a experiência da cidade de Curitiba**. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3509>>. Acesso em: 02 mai 2018.

BORBA, Carlos Aguiar Tereza. Regularização Fundiária e procedimentos administrativos. *In*: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministérios das cidades, 2007.

BRAGA JÚNIOR, Adilson. **Uma análise da Medida Provisória 759/2016 sob o enfoque da legitimação fundiária e a criação do direito real de laje**. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/54937/uma-analise-da-medida-provisoria-759-2016-sob-o-enfoque-da-legitimacao-fundiaria-e-a-criacao-do-direito-real-de-laje>>. Acesso em 07 nov. 2017.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759. Cartilha Esclarecedora – regularização fundiária urbana e rural**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF>. Acesso em: 06 mar. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998.

_____. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, DF, 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 28 abr 2017.

_____. **Lei 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Brasília, DF, 10 set. 201. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 25 abr. 2018

_____. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF, 31 de dezembro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015consolidado.htm>. Acesso em: 09 mai 2018.

_____. **Lei nº 9.148, de 8 de setembro de 2016,** Mapa 01 B – ZEIS. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. Salvador, BA, 8 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/novalouossancionada.pdf>>. Acesso em: 16 mai 2018.

_____. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

_____. **Lei 11.124/05, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF, 16 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm>. Acesso em: 06 mai 2018.

_____. **Lei nº 11.977, de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e dá outras providências. Brasília, DF, 7 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 08 mai 2018.

_____. **13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 09 mai 2018.

_____. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.** Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

_____. **Lei 9.069, de 01 de julho de 2016.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016. Salvador, BA, 7

de julho de 2016. Disponível em: < <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

_____. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017.

_____. **Medida Provisória nº 759, de 2016**: Notas Descritivas. Brasília, DF, fevereiro de 2017. Disponível em: < file:///C:/Users/Particular/Downloads/2016-20049_Nota%20Descritiva%20MPV%20759-2016_Alessandra%20Torres%20e%20outros.pdf>. Acesso em: 06 mar 2017.

BRITO, Larissa. **Antes: Fazendas... Hoje: Um Bairro que abriga outros bairros -- > O Nordeste de Amaralina**. Disponível em: <<http://historiadordestedeamaralina.blogspot.com.br/2013/07/de-fazenda-bairro-nordeste-de-amaralina.html>> Acesso em: 25 setem. 2017.

CARAVLHO FILHO, José dos Santos Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 28.ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Atlas S.A., 2015.

CASTRO, Mônica. **A desapropriação judicial no novo código civil**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/18537-18538-1-PB.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **ESTATUTO DA CIDADE (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 12.ed. rev. atual. e amp. Salvador: Jus Podivm, 2016.

_____. **Curso de Direito Civil: Contratos**. Teoria Geral e Contratos em Espécie. 5.ed. rev. atual. e amp. Salvador: Atlas, 2015.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. *In*: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministérios das cidades, 2007.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Bauru, 2005.

GUIMARÃES, Hahnemann. **Requisições Cíveis**. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/8415/7164>>. Acesso em: 01 mai 2018.

IBGE, Censo 2010. Disponível em:

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Aglomerados_subnormais/>. Acesso em: 13 mai 2018.

LEITE, Luis Felipe Tegon C. **Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo, 2017.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. *In*: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Coord.). **DIREITO DA CIDADE: Novas Concepções Sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

_____. **O estado Social e a Regularização Fundiária como Acesso à Moradia**.

Disponível em:

<<http://www.ablj.org.br/revistas/revista38e39/revista38e39%20RICARDO%20PEREIRA%20LIRA%20O%20Estado%20Social%20e%20a%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria%20como%20acesso%20%C3%A0%20moradia.pdf>> Acesso em: 25 setem. 2017.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. Disponível em: <

http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/limitacoes_ao_direito_de_propriedade.pdf> . Acesso em: 11 nov. 2017.

MELO, Maria Elda Fernandes. **Concessão de Direito Real de Uso como Instrumento de Regularização Fundiária**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico Nº 53. Porto Alegre: Magister, Abr-Maio/2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Regularização Fundiária Urbana**. Disponível em:

<<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social no Direito Brasileiro**. 2013. Dissertação. Orientador: Prof. Floriano de Azevedo Marques Neto. (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ÓRGÃO CENTRAL DE PLANEJAMENTO - OCEPLAN, **Grupo de Trabalho Nordeste de Amaralina**: Relatório de Atividades, Salvador, 1978.

ÓRGÃO CENTRAL DE PLANEJAMENTO - OCEPLAN, **Inventário dos loteamentos de Salvador**, Salvador, 1977.

ÓRGÃO CENTRAL DE PLANEJAMENTO – OCEPLAN, **ZONA HOMOGÊNEA DO NORDESTE DE AMARALINA** - Projeto de Preservação Sócio-Ecológica, v.1, Salvador, 1979.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **NOVIDADES DA LEI 13.465, DE 2017: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado.** Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td239/view>>. Acesso em: 12 maio 2018.

PENA, Rodolfo F. Alves. **Reforma Urbana.** Disponível em: < <http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/reforma-urbana.htm>> Acesso em: 25 fev. 2018.

PINTO, Victor Carvalho. **CONDOMÍNIO DE LOTES: um modelo alternativo de organização do espaço urbano.** Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td243>>. Acesso em: 12 mai 2018.

PINTO, Victor Carvalho. **Ocupação Irregular do Solo Urbano: O Papel da Legislação Federal.** Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2003. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/137>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

PREFEITURA DE SALVADOR. **Bairros do Município de Salvador,** Prefeitura-Bairro VI – Barra/Pituba, 2018.

RAIMUNDO, Marcela. **Regularização Fundiária como Instrumento do Direito Social à Moradia.** Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico Nº 40. Porto Alegre: Magister.Fev-Mar/2012.

RENÉE, Buzhahr Fontes Barreto. **Intervenções Urbanas para melhorar a qualidade de vida – casos de sucesso na Bahia, no Pará e em Ponta Grossa.** 65º Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social, Salvador, 20 mar 2018.

RIZZARDO, Arnaldo. O Direito Real de Laje. **Revista dos Tribunais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 986, dez 2017.

ROSENVALD, Nelson. **Legitimação Fundiária – polêmica inovação.** Disponível em: < <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitima%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-%E2%80%93-uma-pol%C3%AAmica-inova%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 09 mai 2018.

SANTOS, Paulo Ernani Bergamo dos. **Ocupações Irregulares e Regularização Fundiária.** Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico Nº 40. Porto Alegre: Magister.Fev-Mar/2012.

SALLES, Venício Antônio de Paula. Regularização Fundiária: Questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades. *In*: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais.** Brasília: Ministérios das cidades, 2007.

SCARLATO, Francisco Capuano. "População e urbanização brasileira". In: ROSS, Jurandyr L. Sanches (Org). **Geografia do Brasil**. São Paulo: Endusp, 2011.

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAINFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS. **Casa Legal**, p. 27. Disponível em <<http://www.seinfra.salvador.ba.gov.br/index.php/acoes-programas/casa-legal>>. Acesso em: 09 mar 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SOUZA, Tatiane dos Santos Souza. **O lugar do Nordeste de Amaralina em Salvador** - interfaces entre centro e periferia. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14540.pdf>>. Acesso em: 15 mai 2018.

TRAÇOS E LAÇOS – Memória da Região Nordeste de Amaralina. Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Esporte, Programa Viva Nordeste, Hora da Criança, Projeto Unindo Talentos. Salvador, 2006.