

**UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CAMPUS FLORIANÓPOLIS - CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

Tarcísio Kamers Filho

**Regularização Fundiária Urbana – REURB e sua efetivação diante da ausência
ou insuficiência normativa no âmbito municipal**

**FLORIANÓPOLIS
2022**

Tarcísio Kamers Filho

Regularização Fundiária Urbana – REURB e sua efetivação diante da ausência ou insuficiência normativa no âmbito municipal

Trabalho de Conclusão do Curso apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: PhD. Luiz Henrique Urquhart
Cademartori

FLORIANÓPOLIS

2022

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar sou grato a Deus, por ser sempre tão presente em minha vida nos seus mistérios da fé;

Aos meus avós paternos e maternos, por serem fonte de amor, fé e esperança;

A meu pai, Tarcísio Kamers, por me incentivar a alcançar meus sonhos e por nunca ter medido esforços para me ajudar a concretizá-los;

A minha mãe, Elaine Guedes, pela dedicação e cuidado;

A minha irmã, Tarcilaine Guedes Kamers, ao meu cunhado Bruno da Silva e a minha filhada Clara Kamers da Silva, por serem sempre tão presentes, em todos os momentos;

A minha namorada, Bruna Micaely Peixer, por todo o amor e suporte diários;

A meus colegas de faculdade e irmãos de vida Pedro Henrique Martins e Kauê Guissolfi Camargo, por terem tornado essa jornada mais leve e inesquecivelmente divertida;

Aos meus amigos do grupo de extensão e pesquisa Legisla UFSC, por me impulsionarem a ir para além dos muros da universidade;

Aos meus demais familiares e amigos, por todo o carinho e compreensão;

A todos os mestres com quem tive a honra de aprender no decorrer da graduação, dentro e fora da universidade, na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC, na Prefeitura Municipal de São João Batista, na Sociedade Vailati Advogados, no Escritório Modelo de Assistência Jurídica – EMAJ, dos mais humildes aos mais gabaritados, em especial ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, por me ajudarem a amadurecer como estudante, profissional e ser humano;

A Universidade Federal de Santa Catarina, a todos os seus servidores que fizeram da universidade minha segunda casa, principalmente aqueles lotados no Centro de Ciências Jurídicas, em especial ao Nelson Winckler Oliveira, por toda a paciência e atenção;

A todos vocês, meu muito obrigado! Que a vida lhes retribua em dobro!

“Não sou nem otimista, nem pessimista. Os otimistas são ingênuos, e os pessimistas amargos. Sou um realista esperançoso. Sou um homem da esperança. Sei que é para um futuro muito longínquo. Sonho com o dia em que o sol de Deus vai espalhar justiça pelo mundo todo.”

Ariano Suassuna (1927 – 2014)

RESUMO

A falta de acesso de grande parte da população brasileira ao direito fundamental à regularização fundiária se manifesta através das ocupações irregulares urbanas, que atingem estruturalmente todo o território nacional e dão causa à exploração ilegal de recursos naturais, à violência urbana, à degradação ambiental e à insegurança jurídica, comprometendo o bem-estar e prejudicando o desenvolvimento sustentável do País. A Lei Federal nº 13.465/2017, regulamentada através do Decreto Federal nº 9.310/2017, criou o instituto da Regularização Fundiária Urbana – REURB com o objetivo de tornar o processo de regularização fundiária nas áreas de uso urbano menos burocrático e mais eficiente, através de procedimentos exclusivamente administrativos no âmbito do Poder Executivo municipal e do Cartório de Registro de Imóveis. Contudo, isso não faz da REURB um instrumento de regularização fundiária menos complexo. Mesmo após cinco anos da publicação da referida norma, os municípios apresentam grandes dificuldades na condução e conclusão dessa espécie de processo administrativo. O presente trabalho tem por hipótese que a ausência ou insuficiência normativa municipal sobre REURB prejudica os Poderes Executivos municipais na sua efetivação. Para verificar a hipótese, no segundo capítulo, tratar-se-á das origens do atual cenário de irregularidade fundiária no Brasil, através de um panorama histórico do processo de urbanização e das ocupações irregulares, bem como serão relacionadas as principais normas que regulamentaram a questão fundiária no país até a Constituição. No terceiro capítulo será abordado o direito a regularização fundiária como direito fundamental, pautado nos princípios e demais direitos fundamentais a ele inerentes. Por fim, no quarto e último capítulo discorrer-se-á sobre as normas regulamentadoras da questão fundiária até a edição da Lei Federal nº 13.465/2017, os seus aspectos práticos, bem como a responsabilidade normativa designada aos municípios na definição de critérios específicos para efetivação da REURB.

Palavras-chave: Ocupações irregulares; Regularização Fundiária; REURB.

ABSTRACT

The lack of access for a large part of the Brazilian population to the fundamental right of land regularization is manifested through irregular urban occupancy, which structurally affect the entire national territory and are the reason for illegal exploitation of natural resources, urban violence, environmental degradation and legal uncertainty, compromising the well-being and harming the sustainable development of the country. Federal Law No. 13,465/2017, regulated by Federal Decree No. 9,310/2017, created the institute of Urban Land Regularization – REURB with the aim of making the land regularization process in areas of urban use less bureaucratic and more efficient, through exclusively administrative procedures within the scope of the municipal executive branch and the Real Estate Registry Office. However, this does not make the REURB a less complex land regularization instrument. Even after five years of the publication of the aforementioned norm, it's still an issue to the municipalities conduct and conclude this type of administrative process. The present work hypothesizes that the absence or insufficiency of municipal regulations on REURB impairs the municipal Executive Powers in its effectiveness. To verify the hypothesis, the second chapter will present the origins of the current scenario of land irregularity in Brazil, through a historical overview of the urbanization process and irregular occupations, and will be listed the main rules that regulated the land issue in the country until the Constitution. In the third chapter, the right to land regularization will be approached as a fundamental right, based on its principles and other fundamental rights inherent to it. Finally, the fourth and final chapter will discuss about the regulatory norms of the land question until the publication of Federal Law No. 13,465/2017, the practical aspects of it, as well as the normative responsibility assigned to municipalities in defining specific criteria for implementing the REURB.

Keywords: irregular occupancies; land regularization; REURB.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Evolução da Taxa de urbanização no Brasil de 1940 a 2010.....14

LISTA DE ABREVIATURAS

APP	Área de Preservação Permanente
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
REURB	Regularização Fundiária Urbana
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	AS ORIGENS HISTÓRICAS DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL.....	13
	2.1 Aspectos históricos do processo de urbanização.....	13
	2.2 Ocupações irregulares dos espaços urbanos.....	15
	2.3 Normas que regulamentaram a questão fundiária no Brasil do Império à Constituição Cidadã.....	19
	2.4 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1998.....	22
3	O DIREITO FUNDAMENTAL À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	24
	3.1 A solução das ocupações irregulares pela consolidação do direito à regularização fundiária.....	24
	3.2 Princípios inerentes à regularização fundiária.....	26
	3.3 Direitos fundamentais inerentes à regularização fundiária.....	29
4	A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – REURB.....	33
	4.1 Normas regulamentadoras da questão fundiária sob a vigência da Constituição.....	33
	4.2 Aspectos práticos da Lei Federal nº 13.465/2017.....	35
	4.3 A responsabilidade normativa dos municípios na definição de critérios específicos para REURB.....	40
5	CONCLUSÃO.....	43
	REFERÊNCIAS.....	46

1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização brasileiro deu origem a um meio ambiente artificial repleto de irregularidades fundiárias. Por ser um problema com raízes históricas e culturais, foi disseminado por todo o território nacional. O aumento populacional urbano vertiginoso somado ao escasso planejamento foram fatores determinantes a esse cenário.

O abismo da desigualdade social é retratado nas cidades brasileiras através da divisão socioespacial entre os centros urbanos e as periferias, formadas majoritariamente por assentamentos populares. A irregularidade fundiária dessas áreas é ao mesmo tempo causa e consequência da pobreza. Também é responsável pela falta de segurança jurídica, sentida na pele por quem não tem seu direito à terra que ocupa devidamente reconhecido pelas instituições públicas.

A consolidação efetiva do direito a regularização fundiária enquanto direito fundamental é urgente e necessária para garantia de uma vida digna a milhões de brasileiros.

A existência da legislação de parcelamento do solo e das leis a ela correlatas, ao longo dos anos, infelizmente, ao invés de controlar a expansão urbana desordenada caracterizada pela precariedade de infraestrutura sem padrões mínimos de qualidade ambiental e de habitabilidade, acabou por reforçar a informalidade urbana e a carência estrutural nos municípios.

Nesse viés, a Lei Federal nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.310/2017, respectivamente, instituíram e regulamentaram a Regularização Fundiária Urbana – REURB, como forma de trazerem uma solução à efetivação da regularização fundiária.

A REURB é um instrumento segundo o qual o cidadão pode requerer administrativamente ao Poder Público municipal que reconheça seu direito de posse ou propriedade sobre o imóvel, para através da emissão da Certidão de Regularização Fundiária e sua averbação à matrícula do imóvel correspondente, garantir, assim, o direito real dos beneficiários sobre os lotes, maior segurança jurídica, além de celeridade e desburocratização à regularização fundiária e redução dos conflitos fundiários.

Apesar de o instituto da REURB ter como objetivo tornar mais democrático e eficiente o processo de regularização fundiária, ainda assim, na prática é complexo.

São vários os fatores que influenciam na complexidade do processo de REURB, desde a determinação do perfil social dos beneficiários até a análise das condições físicas e ambientais do imóvel a ser regularizado.

Há uma dificuldade enorme dos municípios em absorver essa demanda, inclusive os de grande porte, mas principalmente daqueles de pequeno e médio, que possuem estrutura administrativa e orçamento enxutos.

A efetivação da REURB deve se dar em conformidade com as normas urbanísticas e ambientais locais. Para tanto é necessário que sejam seguidos critérios técnicos bem definidos, sob pena de ferir o princípio da isonomia ou até mesmo regularizar ilegalidades.

Ocorre que a Lei Federal nº 13.465/2017 ao delimitar os procedimentos administrativos, em muitos pontos o fez de maneira genérica, de modo que, como ocorre em tantas outras searas do direito, pudesse abarcar as mais diversas realidades em um país de dimensões continentais.

Dessa forma, o presente estudo tem por objetivo geral avaliar se a falta de normas específicas no âmbito municipal sobre REURB criam embaraços ao regular trâmite do processo administrativo.

A hipótese é de que a ausência ou insuficiência normativa municipal sobre REURB prejudica os Poderes Executivos municipais na sua efetivação.

Adotar-se-á como fonte teórica a presente monografia autores que dialogam com a municipalização das políticas urbanas e habitacionais, a gestão democrática das cidades e que defendem uma atuação participativa dos seus habitantes para o desenvolvimento urbano, de modo que se respeite a função social da propriedade e o desenvolvimento sustentável.

A abordagem metodológica que irá ser utilizada será a dedutiva. Consiste no levantamento bibliográfico legal e doutrinário dos temas pertinentes para posterior verificação e produção de conhecimento dedutivo, respondendo fundamentadamente a dúvida proposta.

O universo da pesquisa será a responsabilidade dos municípios para efetivação da Regularização Fundiária Urbana – REURB em imóveis ocupados irregularmente para fins urbanos.

Para tanto, no segundo capítulo, com fim de que sejam retratadas as origens do atual cenário de irregularidade fundiária no Brasil, será exposto um panorama histórico do processo de urbanização e de como se deram as ocupações irregulares dos espaços urbanos.

Além disso, serão também relacionadas as principais normas que regulamentaram a questão fundiária no país até promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Já no terceiro capítulo tratar-se-á do direito a regularização fundiária como direito fundamental, pautado nos princípios e demais direitos fundamentais a ela inerentes.

No último capítulo discorrer-se-á sobre as normas que regulamentaram a questão fundiária no país até a edição da Lei Federal nº 13.465/2017, seus aspectos práticos, bem como a responsabilidade normativa designada aos municípios na definição de critérios específicos para implementação da REURB.

2 AS ORIGENS HISTÓRICAS DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

2.1 Aspectos históricos do processo de urbanização

Grande parte da população brasileira vive hoje concentrada nos centros urbanos, mas nem sempre foi assim. Diversos fatores contribuíram para a expansão das cidades no Brasil, tanto em população quanto em extensão territorial.

De início, cumpre ressaltar a importância do passado escravagista negro na formação e expansão dos centros urbanos brasileiros.

Após ser decretada a abolição da escravatura através da promulgação da Lei Áurea (Lei nº 3.353, de 13 de maio de em 1888), não houve a absorção no mercado de trabalho da antiga mão-de-obra escrava enquanto assalariada, mas se manteve a submissão dessas pessoas a uma condição de trabalho subumana, análoga à escravidão, pois o estigma se perpetuou ao longo do tempo.

Assim, ao ser alforriada, a esmagadora maioria da parcela negra da população não teve escolha se não ocupar as regiões periféricas das cidades, seja por questão de sobrevivência, em razão do preconceito sofrido em ocupar os centros urbanos, ou por ser economicamente viável, sem que houvesse qualquer amparo estatal ao longo dos anos na inserção social no mercado de trabalho enquanto pessoas de direito.

Desse movimento, aliado a outros fatores, surgiram as favelas, aglomerados subnormais, que, infelizmente, se tornaram uma marca do racismo e da desigualdade social do Brasil pelo mundo, diante a sua magnitude.

Outro ponto histórico importante, de acordo com Muniz e Souza (2018), é que a partir da década de 1930, sob a presidência de Getúlio Vargas (1930-1945), iniciou o processo brasileiro de industrialização, através de um ideário político, por meio do qual se acreditava que o crescimento e o desenvolvimento do país seriam alcançados com a industrialização e com a urbanização, impulsionando, assim, a migração do campo para a cidade.

O êxodo rural é um processo universal, em que as populações rurais migram para as cidades, trocando as atividades rurais pelas atividades urbanas, principalmente na indústria, comércio e serviços manufaturados.

Não bastasse, o país passou por um rápido processo de industrialização após o fim da segunda guerra mundial, assim como o foi nas nações latino-americanas e demais países subdesenvolvidos. O “*american way of life*” (estilo de vida americano) se consagrou ao redor do mundo após a vitória das “Forças Aliadas” sobre os países que compunham o “Eixo” e no Brasil não foi diferente.

Influenciado por esse cenário externo, o presidente desenvolvimentista Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961) lançou seu Plano de Desenvolvimento Nacional, também chamado de “Plano de Metas”, com o célebre lema “*Cinquenta anos em cinco*” e realizou um dos mais incríveis feitos da história brasileira ao conseguir por em prática o que estava previsto desde a primeira constituição republicana de 1891: construir uma nova capital no centro geográfico do país.

Assim, houve a explosão da taxa de urbanização brasileira na segunda metade do século passado, determinante na construção do atual cenário fundiário do país. Entre as décadas de 1960 e 1970, a população brasileira deixou de ser predominantemente rural para se tornar urbana.

Com base nos dados coletados pelo IBGE (2010), demonstra-se a evolução da taxa de urbanização brasileira ao longo dos anos através da Figura 1.

Figura 1 - Evolução da Taxa de urbanização no Brasil de 1940 a 2010



Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940-2010.

Desde 2010 a taxa de urbanização brasileira continuou a crescer. De acordo com o relatório “Comunicado de imprensa das Perspectivas da Urbanização

Mundial”, de 2018, da Organização das Nações Unidas – ONU, o Brasil concentra 86,6% da sua população em áreas urbanizadas.

O mesmo relatório também informa que na América Latina e no Caribe essa percentagem está pautada em 81% e que 55% da população mundial está agrupada nas áreas urbanizadas, entretanto a instituição afirma que esse número vai aumentar para 68% até o ano de 2050, o que demonstra que o fenômeno da urbanização não é uma tendência apenas local ou regional, mas mundial (ONU, 2018). Ainda, segundo a ONU (2018) há uma perspectiva de crescimento mundial de mais de 2,5 bilhões de pessoas em áreas urbanas até o ano de 2050.

Leciona Da Silva (2010), contudo, que dentre os fatores que impulsionaram o processo de urbanização no Brasil, nem todos dizem respeito a questões desenvolvimentistas. Além da mecanização da lavoura e da pecuária, alguns deles estão ligados a elementos como a má condição de vida no campo. As pessoas migram com a esperança de que vão melhorar de vida no novo destino escolhido.

O cenário só passou a contar com alguma expectativa de mudança a partir do final dos anos 1970 e início dos 1980, período marcado pela redemocratização. Nesse momento, movimentos sociais em favor das massas populares se agigantaram e passaram a exercer cada vez mais pressão sobre a maneira como o poder público gere a cidade, o que ocasionou reflexos CRFB/88 como a positivação de direitos fundamentais de propriedade e da dignidade da pessoa humana.

Entretanto, a realidade deparada em muitos municípios é contraditória ao que a Constituição Federal determina. É possível encontrar moradias precárias, sem infraestrutura e sem condições de habitabilidade, situadas em áreas de risco ou de preservação.

Tais eventos acabam por se confirmar na conjectura histórico-social do país, em que não são respeitados diversos direitos fundamentais vinculados intrinsecamente ao direito de moradia.

2.2 Ocupações irregulares dos espaços urbanos

As ocupações irregulares dos espaços urbanos são um problema inerente à urbanização brasileira, principalmente devido à falta de condições financeiras da população de baixa renda em se inserir legalmente no mercado imobiliário,

ocupando áreas impróprias e que geralmente apresentam restrições de uso (MALTA; CORRÊA, 2018).

Conforme leciona Meurer (2020), o crescimento urbano desordenado vivenciado na segunda metade do século XX, que coincide com o final do excepcional período de crescimento econômico brasileiro, foi potencializado pela especulação imobiliária e a má distribuição de renda, resultando assim, na ocupação de áreas irregulares principalmente por pessoas em situação de vulnerabilidade social, de forma a consumir as injustiças e desigualdades sociais.

Com a urbanização acelerada das cidades, não houve o devido acompanhamento e planejamento necessário dos órgãos públicos, por conta disso, aqueles que não possuíam condições financeiras de pagar por uma moradia digna, foram obrigados a se sujeitar a morar em áreas periféricas, contendo algum tipo de irregularidade urbanística ou ambiental que, apesar de possuírem um custo mais baixo, não possuem, na ampla maioria, uma infraestrutura básica que garanta uma vida digna.

Além disso, cumpre ressaltar que os imóveis permanentemente vagos, sem uso, aqueles permanentemente ocasionais, usados apenas como segunda residência, e os espaços vazios, imóveis cujos donos aguardam a valorização imobiliária para sua venda, também limitam a oferta de imóveis em áreas apropriadas.

A especulação imobiliária aliada a outros fatores culmina no fortalecimento da segregação socioespacial, fazem com que a população de menor poder aquisitivo procure solos inaptos e irregulares, muitas vezes mais centrais, ampliando a ocupação de áreas de limitantes e condicionantes ao crescimento urbano.

A falta de alternativas habitacionais é o que gera o processo de ocupação ilegal e predatória da cidade (MARICATO, 2003).

Para Meurer (2020) essas alternativas deveriam ser oferecidas mediante políticas públicas sociais ou do mercado privado. Considerando que a habitação e a terra dependem do valor agregado a elas e que os mecanismos de mercado geralmente são caros, a falta do amparo estatal afasta grande parcela da população dos centros urbanos, que começa a buscar moradia em áreas periféricas, ainda que irregular, mas acessível.

Por muito tempo não se planejou a organização estrutural das cidades brasileiras e a falta desse planejamento, sobretudo a do uso e ocupação do solo, deu azo aos assentamentos precários urbanos, aos aglomerados subnormais e a irregularidade fundiária.

Segundo o IBGE (2010), os aglomerados subnormais estão associados em grande número as cidades mais urbanizadas do País. Ainda, de acordo com a pesquisa do IBGE sobre aglomerados subnormais no ano de 2010, 6% da população do País (11.425.644 pessoas) residia em aglomerados subnormais. Essa distribuição estava caracterizada em 3.224.529 domicílios particulares, valor equivalente a 5,6% dos domicílios do Brasil.

Destacam-se o Estado de São Paulo, que congregava 23,2% dos domicílios do País; e o Estado do Rio de Janeiro, com 19,1%. Os estados da Região Nordeste concentravam o valor de 28,7% do total (9,4% na Bahia e 7,9% em Pernambuco). A Região Norte apresentava 14,4%, sendo 10,1% no Estado do Pará. Nas Regiões Sul (5,3%) e Centro-Oeste (1,8%), a ocorrência era menor.

Vale ressaltar que a informalidade não é só um efeito, mas também a causa da pobreza. Afinal, as condições de subsistência são precárias e muitas vezes deixam de proporcionar um endereço fixo aos ocupantes, diminuindo suas oportunidades no mercado.

Na visão de Fernandes (2001), o aumento da pobreza está intrinsecamente vinculado ao efeito da globalização, inclusive com as altas taxas de crescimento urbano e aumento das desigualdades socioeconômicas, coligada com outros fatores como a crise fiscal e tributária, aliada à falta de recursos públicos. De acordo com Fernandes Desengrini (2019) a urbanização não planejada teve como consequência duas questões primordiais: a pobreza urbana e a moradia em favelas. Esses são os maiores problemas sociais urbanos das grandes cidades.

Segundo Moraes (2017), a *“urbanização brasileira, desenvolve-se de modo geral, por meio de característica excludentes, favorecendo, em grande parte, os interesses das classes dominantes em detrimento das necessidades sociais”*. Por isso, leciona Pagani (2019), não é incomum, que à população de baixa renda sejam destinadas as áreas periféricas ou a ocupação de regiões protegidas, como as Áreas de Preservação Permanente (APP).

O rápido processo de ocupação em áreas restritas, também prejudica o equilíbrio ambiental e gera consequências ainda piores ao espaço urbano. Essa ação inconsequente e inadequada provoca o descontrole ambiental da região e a sua depreciação.

Nessas áreas, há ecossistemas de grande fragilidade e de suma importância para a manutenção da biodiversidade característica local, assim como recursos hídricos, restingas e manguezais (PERSIKE; VIEIRA; FONTAN, 2014). Por esse motivo, são necessárias políticas de preservação e controle destas regiões.

Esse cenário da informalidade do espaço não significa, apenas, a irregularidade da propriedade fundiária, mas, também, a desestruturação do padrão urbanístico e construtivo do local.

Importante pontuar também que essa realidade, além de ocorrer nas áreas periféricas e de proteção, existe, de forma preocupante, nos espaços costeiros brasileiros.

O uso irregular e informal de áreas, porém, não está restrito apenas às populações de baixa renda.

De acordo com o relatório da inadequação de domicílios no Brasil entre os anos de 2016 e 2019, elaborado pela Fundação João Pinheiro (2020), com dados obtidos através do Ministério de Desenvolvimento Regional, no ano base de 2019, ao todo 3,557 milhões de domicílios brasileiros apresentaram inadequação quanto à situação do terreno onde se localizam, o que corresponde a cerca de 5,7% dos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos do país, que abrange desde favelas e comunidades até condomínios de luxo.

Conforme o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2002), 27% do total desta proporção a nível nacional são de famílias acima da linha de pobreza. Este fato se justifica, pelo alto custo de aquisição de terrenos na atualidade. Mas, ainda, 70% desta parcela se ajusta aos mais pobres.

À medida que a política de omissão do poder público aumenta, o controle e o ordenamento se tornam complicados, intensificando a situação da ilegalidade de propriedade (IPPUR, 2002).

Nesse sentido, constata-se que em várias regiões do país, principalmente naquelas periféricas aos aglomerados urbanos, pessoas vivem em locais sem infraestrutura essencial, em áreas de risco ou protegidas.

Seja pelos problemas com a titularidade da terra, pela ausência de documentos de regularização nos órgãos municipais ou, ainda, pela incoerência com as leis urbanísticas e ambientais, fato é que a ocupação irregular do solo urbano de manifesta de diferentes formas (MEURER, 2020).

Outros problemas decorrem da irregularidade fundiária urbana, como a exploração ilegal de recursos naturais, a violência urbana, a degradação ambiental e a insegurança jurídica, comprometendo, assim, o bem-estar das populações afetadas e prejudicando o desenvolvimento sustentável do País (STEPHANES, 2022).

Desta forma, assume relevo a temática da regularização fundiária urbana (REURB), que, pela sua transversalidade, constitui o ponto de encontro das mais diversas questões sociais como são, por exemplo, o meio ambiente, a ordem urbanística, a habitação, o saneamento básico, a educação, a mobilidade urbana e a segurança pública.

2.3 Normas que regulamentaram a questão fundiária no Brasil do Império à Constituição Cidadã

O histórico sobre a questão fundiária no Brasil, segundo Oliveira (2017), apresenta-se pelo desordenamento fundiário e por um regime inadequado ao País.

A formação legislativa sobre o parcelamento do solo não pode ser desassociada do processo de constituição da propriedade privada no Brasil. No período entre 1822 e 1850, a posse se tornou a única forma de aquisição de domínio sobre as terras.

A Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850) foi o marco de transição da forma de apropriação territorial colonial para a sociedade moderna, cuja propriedade é de domínio privado. As terras no período colonial eram de domínio régio, passaram ao público e, posteriormente, para o domínio privado através da Lei de Terras.

A Lei de Terras estabeleceu que a apropriação de terras no Brasil se daria por meio da transação de compra e venda, transformando o lote em mercadoria. No entanto, a posse ainda era um meio pelo qual as terras devolutas passavam para o domínio privado.

A urbanização brasileira se desencadeia em diferentes momentos, e inicia-se com a viabilidade trazida pela Lei de Terras de dividir as glebas em frações menores de terra.

A primeira Constituição republicana de 1891 estabeleceu que as terras devolutas passassem para o domínio dos estados, e conforme Osório Silva (1996), os fazendeiros-posseiros mantinham boas relações com as autoridades estaduais, visando sua proteção e consentimento, já que para que a terra fosse legalizada, eles deveriam se manter por muito tempo sobre elas.

Este período é marcado pelo fenômeno do coronelismo, quando os coronéis se aproximavam das oligarquias estaduais para impedir que fossem expulsos de suas terras e para obter seu consentimento ao praticarem violência com os posseiros de poderio menor que viessem a se instalar sobre a terra.

Em 1916, foi instituído o Código Civil, que trata da propriedade, ocupação irregular, crescimento urbano e a especulação imobiliária, tendo a vigência até 2002.

Na esfera federal, a regulação do parcelamento do solo pode ser dividida em três grandes momentos, segundo Bonduki (2007): década de 30, década de 70 e início do século XXI.

O Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, foi promulgado em meio ao processo de urbanização acelerado das cidades brasileiras. Segundo Leonelli (2010), teve como objetivo amparar o comprador de lotes nas transações de compra e venda, uma vez que o art. 1.088 do Código Civil vigente permitia o arrependimento do negócio antes da assinatura da escritura.

Além disso, o Decreto-Lei nº 58/37 legislou apenas sobre os aspectos formais de planta, títulos de domínio e caderneta de prestações, deixando a cargo dos municípios, que eram omissos em legislar sobre este tema, regularem sobre as restrições urbanísticas. Por essa razão, o controle urbanístico inexistia, pois com exceção apenas de algumas capitais, não havia legislações municipais sobre o loteamento na grande maioria das cidades do país. (MEIRELLES, 1959, apud. LEONELLI, 2010).

Para Bonduki (1998), o Decreto-Lei nº 58/37 privilegiava os aspectos jurídicos dos loteamentos, assegurava os direitos dos compradores, mas não estabelecia um controle urbanístico.

A Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, também denominada Lei Lehman, disciplina o parcelamento do solo no Brasil e seu texto possibilitou que estados e municípios estabelecessem leis complementares, adequando-as à realidade regional e local de cada território.

Segundo a norma, para que recebesse o nome de lote, a terra deve ser parcelada em forma de loteamento e provida de infraestrutura básica. A lei estabelece duas tipologias de parcelamento de solo, o loteamento – quando houver abertura de vias – e o desmembramento – sem abertura de vias, admitindo parcelamento para fins urbanos somente dentro da zona urbana ou de expansão urbana.

A lei determina as punições ao loteador e, também, ao oficial do Registro de Imóveis que registrar o parcelamento, caso as exigências legais não tenham sido executadas em conformidade. A criminalização do loteamento clandestino é estabelecida por meio da Lei nº 6.766/79, ao caracterizar como crime a execução de parcelamentos do solo sem a autorização do órgão público competente, estipulando pena restritiva de liberdade de um a quatro anos ou multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário vigente no país.

Para Maricato (1998), a Lei Lehman trouxe mudanças significativas para o espaço urbano ao distinguir o público do privado, estabelecendo alinhamento das fachadas e calçadas, ordenamento das vias e das casas, através da demarcação da propriedade privada por meio das dimensões dos lotes e vias públicas.

Conforme Leonelli (2010), a lei federal de parcelamento estabelece três parâmetros a serem cumpridos no processo de loteamentos: da qualidade urbanística, quando cumpridas as exigências básicas de infraestrutura, além da destinação de porção da área ao Poder Público; da legalidade, delimitando as condições e exigências legais em que um parcelamento pode ser executado; e da comercialização, definindo as obrigações dos empreendedores, das prefeituras, dos registros, regras para contratos de compra e venda, e as penalidades.

Para Fayad (2018), a Lei Federal nº 6.766/79 surgiu como instrumento de controle da expansão urbana nas cidades, pois define as tipologias de

parcelamento, regras, critérios e exigências para que um projeto de parcelamento seja aprovado, portanto, somente a partir do cumprimento destes é que as cidades brasileiras crescem legalmente, já que se não cumpridos os parcelamentos são tidos como irregulares ou clandestinos (quando não tramitam por nenhum órgão de aprovação).

A lei de parcelamento do solo sofreu algumas alterações em 1999, através da Lei nº 9.785, cuja principal delas foi a possibilidade dos municípios legislarem sobre as áreas mínimas para o sistema de circulação, para áreas de lazer e uso público; e para equipamentos urbanos.

2.4 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1998

Apesar das normas que dispunham sobre a questão fundiária até então, o tema em específico da regularização fundiária apenas ganhou força a partir da Constituição Federal de 1988.

A CRFB/88 ao normatizar a política de desenvolvimento urbano, o fez no art. 21, XX, competindo à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; bem como no art. 182, *caput*, estabelecendo que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Assim, leciona José Afonso da Silva:

Nesses dois textos da Constituição encontramos os fundamentos das duas amplas perspectivas da política urbana: uma que tem como objeto o desenvolvimento adequado do sistema de cidades (planejamento interurbano) em nível nacional ou macrorregional de competência federal; e a outra que considera o desenvolvimento urbano no quadro do território municipal (planejamento intra-urbano) de competência local. De permeio insere-se a competência estadual para legislar concorrentemente com a União sobre direito urbanístico (art. 24, I). (SILVA, 2018)

Nos parágrafos seguintes, a CRFB/88 dispõe sobre a importância do Plano Diretor municipal, definido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e então, obrigatório para cidades com população superior a vinte mil habitantes.

Também dispõe que a propriedade urbana cumpre sua função social ao atender às exigências do Plano Diretor e delega facultativamente, ao Poder Municipal, que sejam estabelecidos instrumentos que sancionem o desrespeito à função social da propriedade urbana, como o parcelamento compulsório, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Tais definições representam uma quebra de paradigma na política urbana, pois, segundo Ferreira (2014), *“a propriedade deixa de ser um direito ilimitado, perpétuo, de cunho estritamente individual para ser subordinada à função social”*.

A ideia de função social era abstrata como política urbana e ganhou preenchimento graças à Constituição da República de 1988, que estabeleceu que, para que se faça efetivo o cumprimento da função social da propriedade, deverão ser cumpridas as regras dos planos diretores das cidades.

Já o art. 183 da Lei Maior trouxe dois importantes instrumentos: a usucapião urbana para fins de moradia e a concessão de uso especial para fins de moradia.

A usucapião especial para fins de moradia possui o tempo como fator fundamental para sua ocorrência, já que se materializa pela conversão do estado de posse em direito de propriedade em determinado período fixado em lei. Assim, o possuidor, por tal instrumento, adquire a propriedade privada em virtude da inércia do antigo titular do direito.

Já a concessão de uso especial para fins de moradia, como incide sobre imóveis públicos, não diz respeito a aquisição da propriedade, mas sim a regularização da posse, passando esta a ser algo mais do que uma situação de fato e sendo reconhecida pela ordem jurídica através de ato administrativo formal, no caso a outorga do título de concessão (Carvalho Filho, 2008).

3 O DIREITO FUNDAMENTAL À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

3.1 A solução das ocupações irregulares pela consolidação do direito à regularização fundiária

De acordo com Cassel Júnior (2017), após o Poder Público constatar a irregularidade só lhe resta reverter a situação ou regularizar. A primeira opção é medida extrema, pois passa pela desocupação forçada seguida de demolição, devendo ser evitada e somente utilizada em situações excepcionais como ocupações em áreas de risco e/ou de grande impacto ambiental. Já a segunda se mostra a forma mais justa para sanar o problema, eis que se trata de um complexo de medidas destinadas a regularizar os imóveis sob o aspecto dominial.

De forma simples, a regularização fundiária pode ser resumida como um direito pelo qual os beneficiários, através de requerimento à administração pública, têm garantido nos termos permitidos por lei, o reconhecimento formal dos seus direitos sob imóveis ocupados irregularmente, com o parcelamento e a titulação.

A regularização fundiária se caracteriza pela formalização do direito, quer o de propriedade, quer o de uso. Há, pois, uma transformação de situação informal para situação jurídica formal, o que é comprovado através dos respectivos títulos.

Segundo Pinho e Souto (2011) a palavra “fundiário”, do latim *fudus*, é utilizado como adjetivo relacionado a terrenos. Os autores destacam que, “*desta forma, a regularização fundiária é o processo destinado a tornar terrenos regulares para o cumprimento de determinado fim*”. Logo, cada processo de regularização pode estar condicionado a um ou a diversos fins. Regularizar o que está em desconformidade com algo pode constituir uma questão urbanística, ambiental, etc.

Para Alfonsin (1997), a regularização parte de três princípios: jurídico, busca preservar a posse dos moradores; técnico, busca o fornecimento e a qualificação da infraestrutura urbana, possibilitando a melhoria das condições do assentamento informal; e urbanístico, pretende executar obras que estabeleçam a conformidade das áreas às normas edilícias e de uso e ocupação do solo.

Para Santin (2018), a efetivação da Regularização Fundiária decorre da adoção de medidas sociais, ambientais, urbanísticas e jurídicas para fazer com que as propriedades irregulares se tornem legais. A regularização fundiária garante a

segurança da posse e promove a integração socioespacial das pessoas que residem em áreas irregulares.

Para uma gestão territorial eficiente é necessário seguir as funções básicas da regularização fundiária: posse da terra (garantia e transferência de direitos na terra e recursos naturais); valor da terra (avaliação e tributação de terras e propriedades); uso da terra (planejamento e controle do uso da terra e dos recursos naturais); e desenvolvimento da terra (implementação de serviços públicos, infraestrutura, obras de construção e desenvolvimentos urbanos e rurais) (WB; FIG, 2014, *apud* Farias e Carneio, 2018).

Diferentes aspectos devem ser considerados para executar a regularização fundiária, são eles os sociais, através dos quais se busca melhores condições e qualidade de vida aos moradores, promovendo a inclusão social; os ambientais, nos quais se verificam as situações de risco ou possíveis impactos no meio ambiente; urbanísticos, os quais abrangem questões relacionadas a infraestrutura, tamanho do lote; e os jurídicos, no qual abrange a segurança jurídica trazendo mais dignidade aos beneficiários (MEURER, 2020).

Com a regularização fundiária, devidamente acompanhada dos serviços de infraestrutura urbana, pode-se conseguir a extinção de invasões e a regularização de loteamentos clandestinos transformados em situação real de moradia.

Não obstante se possa afirmar que a regularização fundiária não tenha destinatários específicos, há que se reconhecer que tal processo se direciona mais frequentemente a populações de baixa renda ocupantes de áreas públicas ou privadas e quase sempre com o intuito de fixar sua moradia ou de sua família.

Assim, é de suma importância para efetivação da justiça social, inclusive como forma de pressionar o Poder Público a tomar medidas para o desenvolvimento e a expansão urbana (CARVALHO FILHO, 2008).

Apesar de a Constituição não ter feito alusão direta à regularização fundiária, o fez, porém, de forma indireta, pois está interligada a diversos princípios e direitos fundamentais nela expressos, formando-se, assim, um conjunto de fundamentos que levam à caracterização de direito fundamental.

Considerando que o art. 5º, § 2º, da CF, dispõe que não se pode excluir outros direitos e garantias que emanem dos princípios e do regime adotados (direitos e garantias fundamentais implícitos), tem-se que mesmo não estando

expressamente exposto o direito a regularização fundiária no art. 5º da Constituição, não lhe tira o status de direito fundamental.

Leciona Carvalho Filho (2008) a respeito que *“mais do que um simples direito subjetivo, a regularização fundiária se caracteriza por ser um direito fundamental de indivíduos ou de grupos sociais dentro do cenário urbanístico”*.

3.2 Princípios inerentes à regularização fundiária

Os princípios permeiam o direito e se manifestam através de postulados e axiomas inspiradores de leis, normas, condutas, restrições e imposições. Os princípios podem ser genéricos, por serem aplicáveis a vários ramos jurídicos, ou específicos, por incidirem sobre campos próprios e usualmente guardarem correlação direta com a matéria deles constante (CARVALHO FILHO, 2008).

Não há na doutrina uma completa estruturação dos princípios essenciais à regularização fundiária. Sem a pretensão de esgotar o assunto, entretanto, é possível extrair alguns deles das diretrizes gerais para regularização fundiária segundo uma interpretação sistemática da CFRB/88.

Destaca-se dentre os princípios essenciais à regularização fundiária o princípio da função social da propriedade. Há uma condição para que seja assegurado o direito de propriedade, nos termos do inciso XXIII do art. 5º da CRFB/88: *“a propriedade atenderá a sua função social”*. Note-se que não se trata do direito de propriedade em si, mas sim da função que se lhe reserva no cenário constitucional.

A regularização fundiária transforma a vida das comunidades e das famílias favorecidas, interferindo na gestão das cidades e dos territórios urbanos, já que, depois de regularizados, os assentamentos passam a fazer parte dos cadastros imobiliários municipais, viabilizando a realização e efetivação de políticas públicas aos beneficiários (CASSEL JÚNIOR, 2017).

Outro princípio fundamental como conexo ao direito de regularização fundiária é o da dignidade da pessoa humana, incluído entre os fundamentos da República (art. 1º, III, CF). O sentido do preceito foi o de partir da premissa de que o Estado se ergue sob a noção da dignidade da pessoa humana. *“O que ele quis significar é que o Estado se erige sob a noção de dignidade da pessoa humana. Portanto, o que ele*

está a indicar é que é um dos fins do Estado propiciar as condições para que as pessoas se tornem dignas” (BASTOS, 1995), ou seja, que possam ser afastadas do âmbito da exclusão social.

Regularizar os imóveis dos beneficiários que os ocupam para fins de moradia ou comércio em comunidades carentes é uma das formas de empregar-lhes dignidade. Se o desabrigo precisa ser enfrentado diuturnamente, a regularização fundiária deve ser a cada momento incentivada como direito fundamental, com o que se tornarão de maior dignidade as pessoas que dela venham a beneficiar-se (CARVALHO FILHO, 2008).

Incluído no rol de princípios inerentes à regularização fundiária, está também o princípio da distributividade, segundo o qual os benefícios e encargos oriundos da implementação de atividades urbanísticas devem ser repartidos por toda a coletividade.

Assim como os resultados positivos do desenvolvimento urbano não podem ser compartilhados apenas por determinados grupos, os quais na grande maioria são usufruídos pelas elites, tampouco devem os ônus recaírem apenas sobre os menos abastados.

Nesse viés, a regularização fundiária serve de instrumento para repartir ônus e benefícios, sempre com a visão futura de preservar ou restaurar a ordem urbanística e garantir o bem-estar de todos os habitantes das cidades (CARVALHO FILHO, 2008).

Outro princípio estrutural da regularização fundiária é o da justiça social. As elites tendem a se perpetuar no poder e garantir os benefícios urbanísticos em prol delas mesmas. A regularização fundiária é instrumento de garantia do direito à moradia e de propriedade, permitindo, assim, que os beneficiários sejam contemplados também com as aplicações das políticas públicas.

Importante destacar que a garantia da justiça social na melhoria das irregularidades fundiárias passa pela participação democrática dos mais variados segmentos comunitários aos processos regulatórios, para que seja dada voz a cada um expor suas mazelas e necessidades, criando, assim, um ambiente fértil ao desenvolvimento de todos e para todos.

O princípio da segurança jurídica também se apresenta inerente à regularização fundiária. Nas palavras de José Afonso da Silva:

"(...) a segurança jurídica consiste no 'conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida'. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída" (SILVA, J., 2006)

O exemplo clássico de aplicação do princípio da segurança jurídica é o que decorre do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal (CF) de 1988, segundo o qual "*a lei não prejudicará o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito*".

A regularização fundiária plena, que corresponde à titulação de seus beneficiários, propicia a segurança jurídica da posse como instrumento de garantia do direito à moradia adequada.

Conforme a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013):

O direito à moradia adequada abrange medidas que são necessárias para evitar a falta de moradia, proibir as remoções forçadas e a discriminação, focar nos grupos mais vulneráveis e marginalizados, garantir a segurança da posse a todos, e garantir que a habitação de todos seja adequada.

O princípio de descentralização também fundamenta a regularização fundiária. Trata-se da necessidade de heterogeneidade de políticas rurais e urbanas, com respeito às diferenças regionais e às peculiaridades de cada espaço territorial e ocupação. Para Amadei, et al (2018):

Esse princípio, aliás, é de extrema relevância em razão da enorme dimensão do território brasileiro e das profundas diferenças regionais, a impor não apenas pluralidade de regramentos nas três esferas de poder, mas também atenção acentuada às particularidades locais e às especificidades de medidas adequadas ao bem de cada ordenação de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Aplicado à regularização fundiária, esse princípio indica que o seu eixo é a situação de cada ocupação informal, especialmente em sede urbana, com acento à esfera do poder público municipal.

Através de uma interpretação sistemática das normas que regulamentam a regularização fundiária, se originam diversos outros princípios, contudo o objetivo deste trabalho, conforme dito, não é esgotar o tema, mas sim apresentar um panorama que demonstre como esses princípios valem como verdadeiro suporte e baliza à regularização fundiária.

3.3 Direitos fundamentais inerentes à regularização fundiária

Os direitos fundamentais possuem importante relevância para compreensão das lutas históricas e dos direitos positivados. Os direitos fundamentais se tornaram o ápice material das Constituições, com o desenvolvimento do Estado de Direito.

Os direitos fundamentais individuais ao longo da história atingiram a um patamar extremo, de modo que impulsionaram a evolução de ideias protetivas dos grupos sociais impondo algumas alterações acerca da definição dos direitos fundamentais, passando a serem assegurados também direitos fundamentais de caráter social.

Ensina Pinheiro (2006) que no processo histórico evolutivo da configuração de direitos sociais no contexto internacional cabe afirmar que os direitos sociais constitucionalmente assegurados tiveram a sua origem nas Constituições Sociais do México (1917) e da Alemanha (1919).

Os direitos fundamentais passaram a ser objeto da preocupação em nível internacional e, nesse sentido, foi firmada a primeira Declaração Internacional de Direitos do Homem, votada pelo Instituto de Direito Internacional, em sessão de 12 de outubro de 1929 na cidade de New York.

Após 19 anos, os direitos contidos nesses artigos foram reproduzidos em uma reunião da Organização dos Estados Americanos (OEA), de onde surgiu a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, em abril de 1948, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU, em dezembro de 1948 (Martins, 2015).

Carvalho Filho (2008) define o direito como fundamental “(...) *quando indispensável para a própria sobrevivência de uma determinada sociedade, considerados os fatores políticos, sociais, econômicos e o momento histórico em que são declarados pelo Poder Constituinte.*”.

Os direitos fundamentais decorrem dos postulados ideológicos que inspiram cada sistema jurídico e dos princípios que indicam a concepção de mundo.

Muitos direitos que anteriormente nem se qualificavam como tais revelam-se hoje como fundamentais e intangíveis, o que demonstra que o direito como fundamental é resultado de um processo dinâmico dentro do qual vão ocorrendo as transformações sociais.

Importante ressaltar também, quanto à tutela constitucional, que existem direitos de natureza indivisível, dos quais são titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, os chamados transindividuais ou metaindividuais, os quais equilibram o regime das diferenças sociais entre os poderosos e os mais frágeis no contexto da sociedade.

Conforme Mazilli (2007) os direitos metaindividuais:

(...) compreendem grupos menos determinados de pessoas entre as quais inexistente vínculo jurídico ou fático preciso. São como um feixe ou conjunto de interesses individuais, de objeto indivisível, compartilhado por pessoas indetermináveis, que se encontram unidas por situação de fato conexas.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 introduziu diversos avanços no que se refere à tutela dos direitos fundamentais. Os direitos e garantias fundamentais não se limitam a aqueles elencados do art. 5º da Constituição, mas dividem-se por outras subcategorias de direitos, como os direitos sociais (arts. 6º a 11), o direito de nacionalidade (arts. 12 e 13), os direitos políticos (arts. 14 a 16) e o direito de filiação em partidos políticos (art. 17), por exemplo.

Alguns desses direitos destacam-se por possuírem relação intrínseca com a regularização fundiária, cuja conexão lógica revela nitidamente sua caracterização como direito fundamental.

O primeiro deles, direito fundamental conexo com o direito à regularização fundiária, é o direito à propriedade, consagrado no caput do art. 5º e no inciso XXII. De acordo com o inciso XXII do artigo 5º, “*é garantido o direito de propriedade*”.

Quando o indivíduo ou o grupo social preenche determinados requisitos à REURB, passa a titularizar o direito à aquisição da propriedade e, com esta, à regularização fundiária em virtude da conversão da situação de fato consistente na posse em situação de domínio, sujeito à regularização. Assim, a garantia da propriedade na hipótese se entrelaça com o próprio direito à regularização fundiária.

O segundo deles, como mais um fator de inerência, o direito fundamental à moradia, inscrito no art. 6º da Constituição, como modalidade de direito social e, por via de consequência, como direito fundamental.

No plano internacional, a moradia é entendida como referência na Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana (art. 25) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11). (Mendes e Branco, 2017).

O direito a moradia apresenta-se como uma conquista histórica e também como um 'direito social' fundamental.

Com relação aos direitos humanos fundamentais ligados a moradia e habitação, podem ser citados alguns países que contemplam a garantia fundamental constitucional no plano internacional, merecendo destaque Portugal, Espanha, Colômbia e México (Fernandes Desengrini, 2019).

No processo brasileiro de formação Constitucional nota-se que desde a Constituição Imperial de 1824 até a Constituição Federal de 1988, não se tem expressamente o reconhecimento pelo direito à moradia como direito social.

O reconhecimento da moradia como direito social foi positivado no ordenamento pátrio por meio da Emenda Constitucional de nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, ou seja, somente 12 anos após a promulgação do texto originário esse direito foi constitucionalmente reconhecido no art. 6º.

Carvalho Filho (2008) chama atenção ao fato de que são realmente indissociáveis a vida digna e a moradia: "*Não há remota possibilidade de satisfação do direito à vida digna sem a garantia da moradia - também digna.*".

A regularização fundiária é utilizada como instrumento de adequação do imóvel a ser regularizado aos padrões urbanísticos locais, o que assegura ao seu titular o direito fundamental a moradia digna.

Por último, chama-se atenção a conexão intrínseca entre a regularização fundiária e o direito ao meio ambiente, como um direito fundamental da pessoa humana. O art. 225 da CRFB/88 dispõe que "*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*".

Assim, a CRFB/88 conduz o direito ao meio ambiente a essa noção do direito coletivo, difuso, essencial à qualidade de vida, sendo esta fundamental à dignidade da pessoa humana. Impõe-se, assim, tanto ao poder público como à coletividade, o

dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A regularização fundiária é utilizada como instrumento de correção e eliminação dos fatores de riscos ambientais, bem como de manutenção das áreas de preservação permanente, o que concorre para a garantia do meio ambiente nos termos assegurados pela Constituição.

4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – REURB

4.1 Normas regulamentadoras da questão fundiária sob a vigência da Constituição

Em 10 de julho de 2001 entrou em vigor a Lei Federal nº 10.257, também conhecida como Estatuto da Cidade, que pela primeira vez tratou expressamente sobre a regularização fundiária.

Lecionam Capelli et. al (2021) que:

A introdução da regularização fundiária no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, proporcionada pelo Estatuto da Cidade, abriu caminho para a necessária flexibilização dos padrões urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo, sem a qual a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos informais de baixa renda não seria nem técnica nem juridicamente viável.

No Estatuto da Cidade, a regularização fundiária aparece como uma das diretrizes de política urbana. Dispõe o art. 2º, XIV, que constitui diretriz do desenvolvimento urbano a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, devendo ser criadas normas especiais de caráter urbanístico e de uso e ocupação do solo e edificação sustentáveis, levando-se em consideração a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Como a implementação da política urbana através dessas diretrizes tem cunho de obrigatoriedade para os Municípios, pois a Constituição, no art. 182, *caput*, assinou peremptoriamente a obrigação de executar a política urbana, portanto, deve o governo municipal incluí-las em seus planos diretores e suas leis de uso e ocupação do solo urbano.

A função social, segundo o Estatuto da Cidade, se concretiza ao garantir o direito à cidade sustentável, no qual é entendida como o direito à terra, moradia, ao meio ambiente equilibrado e saneado, trabalho, lazer, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, para a atual e futura geração.

No Estatuto da Cidade, a regularização fundiária está relacionada juntamente com a usucapião especial urbano e a concessão de uso especial para fins de

moradia como instrumentos de política urbana (art. 4º, V, q, j e h), contudo são instrumentos de regularização fundiária.

O Estatuto da Cidade ainda prevê expressamente a figura das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, classificando-as s dentre os institutos jurídicos de política urbana e determinando sua previsão nos Planos Diretores de municípios que pretenderem aumentar seu perímetro e que estiverem incluídos no cadastro de áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos e inundações de grande impacto, ou eventos geológicos e hidrológicos correlatos.

Em que pese a regularização fundiária urbana ter sido abordada já em 2001 via Estatuto da Cidade, o artigo 2º, inciso XIV do Estatuto da Cidade referiu-se apenas à regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

A Medida Provisória nº 2.220/2001 regulamentou a sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, que permite a regularização da posse exercida em imóveis públicos. Por ser direito real, exige o registro no Registro Imobiliário competente para o seu ingresso no fôlio real, nos termos do art. 167, I, n. 37, da Lei de Registros Públicos - Lei nº 6.015/73, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.220/2001 (Alvarenga, 2008).

A autorização urbanística (ou autorização urbanística de uso especial) está prevista no art. 9º da MP 2.220/2001 e, tal como a concessão de uso especial, incide sobre terras públicas. Por esse instrumento, o Poder Público pode outorgar título de uso ao ocupante de área pública para fins comerciais, desde que cumpridos determinados requisitos.

Em 2009, foi aprovada a Lei Federal nº 11.977/2009 que engloba diretrizes importantes e que em partes continuam vigentes, como é o caso do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e alguns aspectos do processo de Regularização Fundiária.

O escopo do instrumento da regularização fundiária foi significativamente ampliado pela Lei Federal nº 11.977/2009, com a criação de dois procedimentos distintos: a regularização fundiária de interesse social, para assentamentos informais de baixa renda, e a regularização fundiária de interesse específico, aplicável a quaisquer outros assentamentos irregulares quando não caracterizado o interesse social nos termos da lei.

Ainda assim, foi só com a promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017 e seus regulamentos, que foram criados procedimentos e diretrizes a ser adotados para a efetividade da regularização fundiária urbana e rural e o adequado ordenamento territorial no Brasil.

4.2 Aspectos práticos da Lei Federal nº 13.465/2017

A Lei Federal nº 13.465/2017, criada a partir da Medida Provisória nº 759/2016, instituiu o instrumento da Regularização Fundiária Urbana – REURB, visando de forma ampla à regularização fundiária. Um dos pontos positivos foi o aumento no alcance da regularização fundiária, considerando todos os núcleos urbanos informais com usos e características urbanas, mesmo aqueles localizados em áreas rurais.

De acordo com o art. 9º da referida lei, a REURB “*abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes*”.

Outro ponto importante foi a ampliação do rol de legitimado para requerer a regularização fundiária, através da REURB. Nos termos do art.14:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

- I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;
- III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
- IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e
- V - o Ministério Público.

O procedimento administrativo da REURB é realizado em etapas e abrange questões urbanísticas, como as intervenções materiais ou físicas; administrativas, que são os procedimentos burocráticos, registrais (procedimentos e inscrições prediais nos Registros de Imóveis, variados conforme a necessidade e o tipo de cada regularização) e civis (referentes à titulação e ao seu registro imobiliário, quando a regularização tiver, em sua ponta final, a atribuição de domínio ou de

direito real menor). E, ainda, é o que se verifica na modalidade e na especificidade de cada regularização fundiária, conforme o instrumento (AMADEI, et al, 2018).

Nos termos do art. 28, a REURB obedecerá as seguintes fases:

Art. 28. (...)

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - 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 regularizada.

Segundo a norma federal, a REURB pode ser classificada em: Reurb-S, voltada a esfera social, atingindo famílias com renda familiar de até 5 salários mínimos; Reurb-E, que possui o domínio específico, englobando as famílias com renda mensal familiar acima de 5 salários mínimos; e a Reurb-I, caracterizada por ser inominada, abrangendo edificações ocupadas antes do ano de 1979 (BRASIL, 2017).

A imposição do limite de 5 salários mínimos é feita através do art. 95 da Lei nº 13.465/2017 que altera a redação do art. 1º, §2º, I do Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, para considerar como carente ou baixa renda aquele cuja renda familiar não ultrapasse esse valor.

Ocorre que a Lei nº 13.465/2017, em seu art. 13 deixa a critério dos Poderes Executivos municipais que declararem o limite de renda familiar que desejarem, sem que, contudo, possam impor valor limite superior aos 5 salários mínimos.

Art. 13. (...)

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

A classificação da modalidade da REURB é de suma importância porque é ela quem irá determinar quem irá suportar os custos necessários, conforme a redação do art. 13, §5º:

13. (...)

§ 5º A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

A determinação da modalidade da REURB implica em uma série de ônus à administração pública em caso de se tratar de REURB-S.

Nos termos do art. 13, II, os beneficiários da REURB-S são isentos de qualquer tipo de custas, emolumentos ou atos registrais.

Além disso, nos termos do art. 33, §1º, I, na REURB-S cabe ao município elaborar e custear o projeto de regularização fundiária, sendo apenas facultado aos beneficiários promover os estudos a suas expensas.

Art. 33 (...)

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

I - na Reurb-S, caberá 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;

Cumprе ressaltar que o projeto de regularização fundiária deve passar pela avaliação do órgão ambiental municipal competente, além de respeitar as exigências dos estudos técnicos previstos nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) caso o núcleo urbano informal a ser regularizado esteja ocupando Área de Preservação Permanente – APP, cujos custos todos deverão ser suportados pelo município em caso da modalidade REURB-S.

Ainda, importante destacar as ressalvas feitas no art. 39:

Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

§ 1º Na hipótese do **caput** deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados.

§ 2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

É apontada na lei a obrigatoriedade da realização dos estudos técnicos, bem como da implantação das medidas indicadas neles.

Não bastasse, no art. 39, §2º, a lei delega aos municípios a responsabilidade de realocação das famílias beneficiárias da modalidade REURB-S cuja ocupação envolva área de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração.

No art. 11, §1º, a lei, ainda, possibilita ao ente municipal dispensar parâmetros urbanísticos para fins de REURB:

Art. 11 (...)

§ 1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edílios.

O legislador não determina quais são os parâmetros que podem ser dispensados, na clara intenção de que cada município aplique à sua realidade local.

Na mesma toada a redação do art. 36, IX e art. 36, §1º, V. Veja-se:

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;

II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

V - de eventuais áreas já usucapidas;

VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;

VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;

VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;

IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário; e

V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

(grifos acrescentados)

A lei permite ao ente municipal determinar requisitos outros que deverão conter no projeto urbanístico que não aqueles que constam no rol do art. 36, *caput*, bem como equipamentos que não aqueles do art. 36, §1º para fins de consideração como infraestrutura essencial.

Assim, é de suma importância os municípios definam quais as exigências que podem ou não serem dispensadas, inclusive, para fins de definição do conceito de Núcleo urbano informal consolidado, requisito intrínseco à regularização fundiária e que nos termos da lei é “*aquela de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias **a serem avaliadas pelo Município***” (art. 15, III, da Lei nº 13.465/2017).

Contudo, importante destacar que, apesar dos parâmetros genéricos designados pela lei da REURB, bem como da competência municipal ampliada em termos de regularização fundiária, o que por vezes gera dúvidas, mesmo assim, o art. 28, Parágrafo único, dispensou lei específica municipal sobre REURB para o prosseguimento do processo:

Art.28. (...)

Parágrafo único. Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.

O registro da Certidão de Regularização Fundiária – CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado (art. 35 da Lei nº 13.465/2017) será requerido por qualquer um dos legitimados do art. 14 da Lei nº 13.465/2017 diretamente ao Oficial do Cartório de Registro de Imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público (dispensa de atuação judicial que reforça o propósito de desjudicialização).

Devidamente registrada a CRF, serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado. A requerimento do Município, o Oficial de Registro de Imóveis abrirá matrícula para as áreas que tenham ingressado no domínio público.

Por fim, no que concerne a importância do papel ativo do ente municipal, cumpre destacar que o Decreto nº 9.310/2018, que regulamenta a Lei nº 13.465/2017, em seu art. 73 possibilitou aos municípios que sujeitassem à arrecadação os proprietários de imóveis urbanos abandonados:

Art. 73. Os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago.

4.3 A responsabilidade normativa dos municípios na definição de critérios específicos para REURB

Há pluralidade de leis sobre a matéria, nas três esferas da federação, mas o primeiro vetor, sobretudo em REURB, é o Município. Nele é imprescindível a avaliação de cada caso e das medidas adequadas e necessárias que devem ser feitas de acordo com a realidade local, no foco da regularização eficaz.

Não se nega a necessidade de acompanhamento ou licenças de outras esferas da federação, conforme cada situação exigir, ou não, segundo as legislações estaduais e federais aplicáveis, contudo, isso não retira do Município seu status de principal vetor da regularização, ante a necessidade de avaliação peculiar e concreta de cada cidade e de cada ocupação irregular que demanda por regularização.

Cumpre ressaltar que os critérios adotados pela Lei nº 13.465/2017 são definidos genericamente, na tentativa de suprir a demanda de um país com dimensões continentais e que apresenta dificuldades na regularização fundiária nos mais diferentes aspectos. Assim através da definição de parâmetros específicos pelos municípios é possível adequar melhor a REURB à realidade local.

Definir um fluxo processual organizado dos órgãos responsáveis pela REURB, ou seja, instituir a organização procedimental conforme os órgãos municipais disponíveis, também se revela um importante aliado para trazer mais previsibilidade e celeridade ao processo de REURB, bem como para antecipar a identificação de possíveis demandas que o município não tem capacidade técnica para resolver e contratar quem tenha.

Trata-se a REURB de um processo que envolve questões ambientais, sociais, topográficas, dentre outras áreas, que necessitam de profissional capacitado para resolvê-las, questões essas que podem ser mais complexas a depender dos fatores que as compõem.

Crítica comum entre os gestores públicos, por exemplo, se refere à obrigatoriedade de realização do georreferenciamento da área atingida pela REURB no momento da demarcação urbanística, pois além da necessidade do conhecimento técnico (escasso em muitos Municípios) ainda há um alto custo a ser absorvido pela Municipalidade (muitas vezes deficitária e sem recursos públicos disponíveis).

Daí se extrai a necessidade da capacitação dos servidores efetivos, não só quanto às questões técnicas ambientais, sociais, topográficas, etc., mas também em REURB em si, para que carreguem consigo ao longo de sua trajetória laboral a história do processo e que deem continuidade ao processo de REURB como implementação de política pública de governo.

Os servidores comissionados são trocados de gestão em gestão, ou até mesmo em tempo muito inferior. Diante da complexidade da regularização fundiária, os processos correspondentes tendem a ser morosos e perdurar por anos. Dessa forma, ao serem os servidores efetivos capacitados, é possível a continuidade da REURB ainda que seja substituído o governante e seus cargos de confiança, tratando-se, assim a execução da REURB como política de Estado e não de governo.

Se adotado o conceito legalmente previsto de regularização fundiária, é patente que seus custos englobam muito mais que os custos administrativos, de cadastros socioeconômicos, levantamentos, elaboração de projetos de parcelamento e registros cartoriais. Além desses, compreendem os recursos para execução das obras necessárias para que o território informal tenha os atributos mínimos de cidade, garantindo infraestrutura, equipamentos e resolução das precariedades urbanas e ambientais.

Conforme abordado alhures, a infraestrutura mínima necessária para regularização é definida pelo município.

A respeito, sugere CAPPELLI et al. (2021), quanto a faculdade dos equipamentos exigidos de infraestrutura essencial para promoção da REURB:

O artigo 36, §1º da Lei da Reurb exige para a Reurb-S e para a Reurb-E a mesma infraestrutura essencial, facultando aos Municípios definir outros equipamentos “em função das necessidades locais e características regionais”. Sob nosso ponto de vista, é preciso que os Municípios explorem essa abertura propiciada pela Lei da Reurb para diferenciar o tratamento conferido à Reurb-S e à Reurb-E. Devem os Municípios, portanto, incluir entre as exigências para a Reurb-E, no mínimo, os serviços de iluminação pública e fornecimento de energia elétrica pública, exigidos pelo artigo 2º, §5º da Lei Federal nº 6.766/1979 para a implantação de loteamentos em geral. Adicionalmente, devem os Municípios impor aos beneficiários da Reurb-E, conforme o caso, a entrega de áreas verdes e equipamentos comunitários prontos e acabados, inclusive como medida de compensação urbanística e ambiental, como autoriza o artigo 38 da Lei Federal nº 13.465/2017.

É o município também o responsável pela classificação da modalidade da REURB, se interesse social ou interesse específico, segundo a Lei 13.465/2017. Essa classificação tem duas implicações diretas para o custeio da REURB. A primeira ao definir os responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e a segunda ao definir o reconhecimento da gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

Diante do quadro normativo posto pela Lei da REURB, depreende-se também que os Municípios precisam se organizar para obter e reservar recursos financeiros para o financiamento da infraestrutura essencial dos projetos de Reurb-S e, se for o caso, também dos projetos de Reurb-E localizados sobre áreas públicas.

Destaca-se ainda que, para áreas privadas sobre as quais ainda não tenha se operado a prescrição aquisitiva por meio da usucapião, recai sobre os Municípios a responsabilidade de adquirir o solo urbano necessário à implementação da regularização urbanística dos assentamentos informais de baixa renda.

Como bem apontam Bazzoli e Gomes (2021), o ideal é que os Municípios estabeleçam, por legislação própria, um “*amplo programa de regularização fundiária urbana*”, tratando da destinação de recursos e da capacitação dos gestores, de modo a coadunar com a garantia do direito à cidade.

Portanto, apesar de a Lei nº 13.465/2017 não impor a obrigatoriedade de lei específica municipal para fins do trâmite processual da REURB, resta claro, da interpretação das normas que a regulamentam, que é de suma importância que cada município estabeleça critérios e procedimentos específicos adaptados a realidade municipal.

5 CONCLUSÃO

Do trabalho apresentado, se pode concluir que a perspectiva é de que o aumento da população urbana no Brasil se mantenha, o que cada vez mais agravará o quadro de irregularidade fundiária, ante a multiplicação exponencial das ocupações irregulares, caso não seja dada a prioridade necessária à resolução do problema pelo poder público,

Do segundo capítulo, é possível extrair que a alta taxa de urbanização brasileira é derivada não apenas de questões desenvolvimentistas, mas também de problemas sociais estruturais históricos, como as consequências nefastas da escravidão negra por séculos, a má condição de vida no campo e a falta de organização e omissão do Poder Público no desenvolvimento das cidades, o que deu origem ao atual cenário de irregularidade fundiária.

Além disso, depreende-se que apesar da existência de importante legislação sobre a questão fundiária até então, somente com a publicação do texto constitucional o tema da regularização fundiária ganhou força, principalmente com a positivação de direitos sociais.

Do terceiro capítulo é possível inferir que ao direito à regularização fundiária estão inerentes diversos princípios constitucionais e direitos fundamentais, pois assegura uma vida digna e efetiva a justiça social, ao implicar na solução do problema histórico das ocupações irregulares, se apresentando, assim, como um garantia fundamental.

Ainda, que a Carta Magna designa aos municípios a competência suplementar para legislar em matéria de direito urbanístico, que, dessa forma, podem e devem legislar a respeito, desde que respeitado o limite do interesse local, inclusive no âmbito da regularização fundiária, pois são eles que possuem maior conhecimento das particularidades do seu meio ambiente artificial.

Também se entende que os entes municipais são os mais aptos a atender às necessidades locais, apresentando um papel fundamental na elaboração de seus Planos Diretores, no estabelecimento de normas próprias e na suplementação de leis estaduais e federais.

Do quarto e último capítulo conclui-se que a Lei Federal nº 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto 9.310/2017, criou a REURB, instrumento através do

qual a regularização fundiária desses imóveis ocupados irregularmente, se mostra uma solução viável para as debilidades apontadas. Não se trata de legalizar o que é irregular, mas sim de, através de gestão municipal interna e de uma gestão intermunicipalizada, com diretrizes comuns, regularizar o que pode e deve ser regularizado.

Através da REURB é possível que os imóveis sejam devidamente regularizados, ao se deslocar as famílias que vivem em situação de risco insanável, demolir construções em locais nunca permitidos pela lei, edificar a estrutura urbana adequada, respeitar o ecossistema e o uso adequado do solo, enfim, permitir um crescimento urbano regular, bem planejado, que atenda as necessidades das populações locais e as exigências da lei.

Apesar de as normas federais que instituíram e regulamentaram a REURB, não preverem a obrigação que cada município institua lei municipal específica regulamentando o tema para analisar o pedido de REURB, cada município deve adotar critérios e procedimentos específicos, pois muitos dos parâmetros definidos nas normativas federais foram determinados genericamente com o intuito de que cada município adaptasse esses critérios a realidade local, já que são eles que possuem maior conhecimento das particularidades do seu meio ambiente artificial.

A irregularidade fundiária pode ser combatida através da prioridade dada à sua normatização pelos Poderes Executivos e Legislativos municipais, com a definição de critérios e procedimentos específicos, com base nas legislações federais e estaduais que regulamentam o tema, adaptados à realidade local, melhorando, assim, a eficiência e a eficácia do processo administrativo da REURB.

Dessa forma, a hipótese foi confirmada. A ausência ou insuficiência normativa demonstrou ser prejudicial à efetivação da REURB, que, apesar de se apresentar como uma solução ao problema das ocupações irregulares, é complexa, pois exige profissionais muito bem capacitadas tecnicamente, tanto para realização dos estudos necessários (ambientais, de risco, socioambiental, etc.) quanto para avaliação dos mesmos pelo ente municipal, e, ainda, de critérios e procedimentos bem definidos, para que haja agilidade e competência na conclusão dessa espécie de processo administrativo.

Se os municípios não derem a devida atenção ao caso, tratando-o sem a prioridade que merece, ou seja, se os municípios não tiverem um plano efetivo de

regularização fundiária e de mitigação dos impactos já causados, os municípios e, conseqüentemente, seus munícipes estarão fadados a pagar preços altíssimos, não só de cunho financeiro, mas também ambiental, político e social.

Ignorar a real situação das famílias em situação irregular de ocupação das terras públicas e privadas inibe a atuação reguladora do Estado e acaba por incentivar ilegalidades.

Sendo assim, ao se buscar compreensão e soluções para as dificuldades enfrentadas pelo Poder Público municipal em tratar com precisão e objetividade a regularização fundiária de imóveis com fins urbanos, se demonstrou sua relevância.

Por fim, conclui-se que os municípios possuem função fundamental na definição de critérios sobre o seu meio ambiente artificial, nos termos da CRFB/88, e que apesar de a Lei Federal nº 13.465/2017 possibilitar o trâmite regular do processo de REURB mesmo sem a sua regulamentação por norma municipal específica, ela se apresenta de suma importância para escolha de critérios específicos aplicados a realidade local, do contrário prejudicando a marcha processual.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia: Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro, IPPUR/FASE, 1997.

ALVARENGA, Luiz Carlos. **A concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária e acesso à moradia**. Revista de Direito imobiliário, vol. 65, 2008, p. 62-75. Disponível em <<https://www.cjf.jus.br/caju/FUNDIARIA-2.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2022.

AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. **Registro de Imóveis e Parcelamento do Solo**. Vol. IV - Ed. 2022, 96. Disponível em <http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1998)**. São Paulo, Saraiva, 1995.

BAZZOLI, João Aparecido; GOMES, Débora Souza Alves. **Regularização fundiária urbana (Reurb): um compromisso institucional dos Municípios**. In: VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira. Instrumentos urbanísticos e sua (in) efetividade. Londrina: Thoth, 2021. v. 2. p. 93.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DOU de 5.10.1988. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018**. REURB. Regularização Fundiária Urbana. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm> Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. REURB. Regularização Fundiária Rural e Urbana. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 11 jul. 2022.

CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre. **REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos**. [livro digital] – Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. 164. Disponível em <[fhttps://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/ReurbRegularizacaoFundiarUrbanaaspectosteoricosopraticosABRAMPA.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/ReurbRegularizacaoFundiarUrbanaaspectosteoricosopraticosABRAMPA.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2022.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Regularização Fundiária: Direito Fundamental na Política Urbana**. Revista De Direito Administrativo, 2008, 247p. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/41552/40864/86584>>. Acesso em: 3 nov. 2022.

CASSEL JÚNIOR, Flávio. **Regularização fundiária urbana como efetivadora do direito fundamental à moradia no constitucionalismo contemporâneo na perspectiva de intersecções entre o público e o privado**. Santa Cruz do Sul, 2017, 123. Disponível em <<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1944/1/FI%c3%a1vio%20Cassel%20J%c3%banior.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2022.

DA SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. Malheiros Editores, São Paulo. 2010. 470p. Disponível em <http://dimas.pro.br/wp-content/uploads/2019/08/DIREITO_URBANISTICO_BRASILEIRO-Jos%C3%A9-Afonso-da-Silva.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

DA SILVA, Maiara Cardoso; SILVA, Murillo Ricart Mendes Souza. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: Uma análise do Município de Espinosa/MG e dos instrumentos jurídicos destinados à efetivação do direito de propriedade**. Guanambi – BA, 2021, 22.

Disponível em <<https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/13242/1/TCC%20II%20-%20Artigo%20-Maiara%20%28Vers%c3%a3o%20final%29.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2022.

FAYAD, Karime. **A produção da cidade informal e o parcelamento do solo urbano: o caso de Rio Branco do Sul – PR**. 160 p. Dissertação (Mestre em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2018. Disponível em:< <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/58488/R%20-%20D%20-%20KARIME%20FAYAD.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

FERNANDES DESENGRINI, Micael Etelvino. **A REURB como instrumento de regularização fundiária para as comunidades do maciço central em Florianópolis-SC**. Florianópolis, 2019, 171 p. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/214509/PTRA0049-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Editora Del Rey. 2001. 627p.

FERREIRA, Vanessa Rodrigues. **Planejamento Urbano no Brasil: a insuficiência do direito na ordenação do espaço urbano**. 97p. Trabalho de Graduação (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Inadequação de Domicílios no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP. 2020. 158p. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2022.

IBGE. **Censo Demográfico 2010. Aglomerados subnormais. Informações territoriais**. Rio de Janeiro, p.1-251, 2010. Disponível em < chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fbiblioteca.ibge.gov.br%2Fvisualizacao%2Fperiodicos%2F552%2Fcd_2010_agrn_if.pdf&chunk=true>. Acesso em: 2 nov. 2022.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (IPPUR/UFRJ). **Planejamento e Território ensaios sobre a desigualdade**. Ano XVI, n.º 1 (jan./jul. 2002). Rio de Janeiro: DP&A, 2002. 390 p. Disponível em <<https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/viewFile/281/91>>. Acesso em: 2 nov. 2022.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04092013-172142/publico/TeseLeonelliGiselaCunhaVCorrig.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2022.

LOCATELLI. Paulo Antônio. **Desvendando a Reurb**. Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, 18º ed. Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://congresso.abrampa.org.br/18/doc/paulo_antonio_locatelli.pdf>. Acesso em: 14 set. 2022.

MALTA, Gabrielle Sperandio; CORRÊA, Marina Aparecida Pimenta da Cruz. **Aspectos da nova lei de regularização fundiária urbana no Brasil e a contextualização do histórico urbano brasileiro**. Belo Horizonte, 2018, jul/dez. Vol. XI, nº 22, p. 117-146. Disponível em: <<https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/download/3465/1990/11141>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

MARICATO, E. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, v.48, n.17, p.151-167, 2003.

MARTINS, R.. **A DECLARAÇÃO DOS DIREITOS INTERNACIONAIS DO HOMEM, NOVA IORQUE, 1929**. Revista Da Faculdade De Direito De São Bernardo Do Campo. 2015. Disponível em:

<<https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/175>>. Acesso em: 2 nov. 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 2007. 22ª ed. São Paulo: Saraiva. 391p. Disponível em <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/48711017/A_Defesa_Dos_Interesses_Difusos_Em_Juizo_Hugo_Nigro_Mazzilli.pdf?1473453079=&response-content-disposition=attachment%3B+filename%3DA_Defesa_Dos_Interesses_Difusos_Em_Juizo.pdf&Expires=1669690390&Signature=Jf670S0fwPIMQ9rv4UCqnymaaPN2STo opCvVNs5L8aa2eHHkATve7AAimJXGB~icPFpj1OoDcokJ6yqVNFxy0H94R7WDrxS XhWhLaxDbL4AhEvBwZhKKTmGLnF-QnJuW~bzGf9oc7OxscUhq99gTHSBsJQE1Tk5BabVLmPYTLrWMxAfhLtYgsteUzsH PSUVh3sR-E7uJLRzeDBG8sDY4fZGOSvOberqDLruKhi7G2qdQVhf2UAVMBd5nK1aWneU5yV4 HVafG39swfSfl6mGDflkK7EGk7OHnN9dUwcit3B~L0ZYQF0Z8mhG-wQfa4zn1yT~ncpwfEAPCQtCMpZEo3A__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 18ª edição. Editora Malheiros. São Paulo. 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo, 2017. Saraiva, 12. ed. rev. e atual.

MEURER, Silvia Aparecida. **Estudo de aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus decretos no município de Florianópolis – Santa Catarina**. Florianópolis, 2020, 131 p. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/215963/PTRA0069-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>> . Acesso em: 18 ago. 2022.

MORAES, Marcela Malta de Barros. **As ocupações irregulares e suas relações com as áreas de risco no espaço urbano de Cariacica-ES: O caso de Porto de Santana**. Monografia (Especialização) - Curso de Programa de Pós-graduação em Geografia, Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017. 133 p. Disponível em <https://repositorio.ufes.br/bitstream/10/9338/1/tese_11432_Disserta%20a7%20a3o%20Marcela_08-07_revisada.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

MUNIZ, Wagner; SOUZA, Daniel Delfino. **Reflexões Sobre a Urbanização do Rural e as Contradições Impostas Pela Modernização do Campo**. Controle Social e Desenvolvimento Territorial, v. 4, n.4, jul/dez 2018. Disponível em <[ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS \(ONU\). **Comunicado à imprensa sobre as perspectivas da urbanização mundial, 68% da população mundial projetada**](https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/csdt/issue/view/306/Artigo%20.06#:~:text=A%20diminui%C3%A7%C3%A3o%20da%20ocupa%C3%A7%C3%A3o%20rural,vis%C3%ADveis%20da%20moderniza%C3%A7%C3%A3o%20da%20agricultura.> . Acesso em: 18 set. 2022.</p>
</div>
<div data-bbox=)

para viver em áreas urbanas até 2050. Disponível em: <<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018PressRelease.pdf> <acesso dia 24.03.2019>. Acesso em: 19 set. 2022.

PAGANI, Edna Fernandes. **Regularização fundiária: estudo de caso na “praia do lixo” localizada no município de São Francisco do Sul/SC.** Joinville, 2019, 87 p. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/230892/PARQ0438-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

PERSIKE, Thiago; VIEIRA, Celso Voos; FONTAN, Mara Gomes Lobo. **Caracterização e mapeamento das restrições legais dos aspectos ambientais e urbanísticos da Praia do Lixo no município de São Francisco do Sul.** 2014. 16 p. Monografia (Especialização) - Curso de Engenharia Ambiental e Sanitária, Univille, Joinville, 2014. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/197432/TCC%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 18 set. 2022.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais.** Brasília a. 43 n. 169 jan./mar. 2006. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição.** São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 13 ed. São Paulo. Malheiros. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 8. Ed. São Paulo. Malheiros, 2018.

STEPHANES, Reinhold. **Regularização fundiária, o caminho da segurança jurídica e ambiental.** Artigo. Estadão. Disponível em <<https://www.anoreg.org.br/site/artigo-estadao-regularizacao-fundiaria-o-caminho-da-seguranca-juridica-e-ambiental/>>. Acesso em: 18 jul. 2022.