



**CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFAMETRO
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO IMOBILIÁRIO**

**JOSÉ REUDSON DE SOUZA
ROZANA MARIA ARAÚJO DA SILVA**

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA APÓS A LEI Nº 13.465/2017

FORTALEZA

2019

JOSÉ REUDSON DE SOUZA
ROZANA MARIA ARAÚJO DA SILVA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA APÓS A LEI Nº 13.465/2017

Artigo científico apresentado ao Curso de Especialização em Direito Imobiliário do Centro Universitário UNIFAMETRO, como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Imobiliário, sob a orientação do Prof. Esp. Thales Pontes Batista.

FORTALEZA

2019

JOSÉ REUDSON DE SOUZA
ROZANA MARIA ARAÚJO DA SILVA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA APÓS A LEI Nº 13465/2017

Artigo científico apresentado ao Curso de Especialização em Direito Imobiliário do Centro Universitário UNIFAMETRO, tendo sido aprovado pela Banca Examinadora composta pelos professores como requisito para obtenção do grau de Especialista em Direito Imobiliário, sob orientação do Prof. Esp. Thales Pontes Batista.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Esp. Thales Pontes Batista
Orientador – Centro Universitário - UNIFAMETRO

Profa. Esp. Verônica Brito Dourado Castelo Branco
Membro – Centro Universitário - UNIFAMETRO

Prof. Ms. Wyllerson Matias Alves de Lima
Membro – Centro Universitário - UNIFAMETRO

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA APÓS A LEI Nº 13465/2017

José Reudson de Souza¹
Rozana Maria Araújo da Silva²

RESUMO

A Regularização Fundiária Urbana, de acordo com a nova Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, trata-se de um instrumento jurídico de política urbana que abrange medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, no sentido de retirar da informalidade determinados núcleos urbanos e seus moradores. Portanto, a regularização fundiária visa legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e suplementarmente proporciona melhorias no meio ambiente urbano e na qualidade de vida da população. Neste sentido, a investigação a ser desenvolvida encontra-se baseada na seguinte questão: quais as principais alterações apresentadas pela Lei nº 13.465/2017. Dentro deste contexto, o objetivo busca destacar as principais alterações apresentadas pela Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. A metodologia baseia-se numa pesquisa incidente de cunho bibliográfico, jurisprudencial e legislativo sobre uma questão de direito, sem maiores implicações fáticas, onde serão coletados os necessários fundamentos, adequados ao caso, através, primeiramente, da legislação pertinente, bem como por meio da jurisprudência aplicada e também da doutrina atual e específica que diz respeito à regularização fundiária urbana após a Lei nº 13465/2017. De acordo com a teoria dos autores pesquisados, os resultados apontam que a nova lei trouxe mudanças importantes para os institutos reais, relacionada à propriedade plena ou limitada. Em suma, a lei assentou dois tipos de regularização fundiária urbana: a regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S), destinada às populações de baixa renda, em critérios determinados pelos municípios e a de interesse específico (REURB-E), destinados à regularização de ocupações por pessoas com maior renda.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Regulação Fundiária. Lei nº 13.465/2017.

1 INTRODUÇÃO

As circunstâncias da sociedade atual caracteriza-se pela mudança contínua no mundo, motivo pelo qual o espaço socioambiental também é objeto de frequentes alterações e adaptações às necessidades de cada habitante destes ambientes.

Neste sentido, pode-se garantir que o planeta encontra-se num processo de transformação de suas características socioespaciais. Neste caso, a visão social sobre este

¹ Aluno do Curso de Especialização em Direito Imobiliário do Centro Universitário UNIFAMETRO.

² Aluna do Curso de Especialização em Direito Imobiliário do Centro Universitário UNIFAMETRO.

fenômeno, mostra-se importante para o planejamento, a execução, o controle e o desenvolvimento urbano contemporâneo.

O advento da nova Lei Federal nº 13.465/17 estabelece novas regras para as regularizações fundiárias e representa um avanço em relação às políticas públicas urbanas. O Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018 institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) é o processamento que envolve normas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. As medidas jurídicas significam à solução dos problemas dominiais, referente às situações em que o ocupante de uma área pública ou privada não possui um título com a devida garantia jurídica sobre sua ocupação (MAUX, 2017). As medidas supramencionadas encontram-se dispostas no art. 9º, § 1º da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017:

Art. 9º. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. § 1º. Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional. (BRASIL, 2017, p. 1).

A Reurb proclamada mediante legitimação fundiária apenas poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma da lei. Os núcleos urbanos informais são aquelas moradias localizadas em áreas com possibilidade de regularização fundiária, a serem definidas por estados e municípios. Nele, se amoldam ocupações ordenadas, desordenadas, clandestinas, irregulares, como, por exemplo, condomínios, loteamentos e incorporações ilegais, o que constitui muitas vezes nos grandes centros urbanos as favelas ou comunidades (MAUX, 2017).

Maux (2017) acrescenta que a Reurb abrange duas categorias: a 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 Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - Regularização Fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese da Reurb-S com pagamento de custas e emolumentos.

Portanto, a relevância do referido estudo abrange a regularização fundiária que engloba a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o urbanismo municipal e a constituição de direitos reais em favor dos seus ocupantes (art. 10, II). A criação de unidades imobiliárias ocorre com a aprovação pelo município de um projeto urbanístico e pelo seu subsequente registro no cartório de imóveis. Dessa forma, a constituição de direitos reais em favor dos seus ocupantes acontece pelo reconhecimento de alguma modalidade de aquisição originária da propriedade ou pela transmissão de direitos reais por parte do proprietário.

Portanto, a pesquisa a ser desenvolvida justifica-se, no sentido de que a atual legislação representa a formação de um novo marco legal referente à regularização fundiária, uma vez que ultrapassa as medidas anteriormente adotadas, propondo procedimentos de grande valia para a efetiva execução de políticas públicas, as quais, em parte, poderão viabilizar a regularização fundiária urbana no Brasil.

Dessa forma, a investigação a ser desenvolvida encontra-se baseada na seguinte questão: quais as principais inovações apresentadas pela Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017? O objetivo geral busca analisar as principais inovações apresentadas pela Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Os objetivos específicos encontram-se assim dispostos: destacar os aspectos gerais da lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017; descrever a Regularização Fundiária como política pública para efetivação do direito a moradia no Brasil; citar os reflexos da lei nº 13.465/2017.

A metodologia baseia-se numa pesquisa incidente de cunho bibliográfico, jurisprudencial e legislativo sobre uma questão de direito, sem maiores implicações fáticas, onde serão coletados os necessários fundamentos, adequados ao caso, através, primeiramente, da legislação pertinente, bem como por meio da jurisprudência aplicada e também da doutrina atual e específica à solução da problemática, para, dessa forma, alcançar a melhor indicação do resultado mais prático e eficaz no que diz respeito à regularização fundiária urbana após a Lei nº 13465/2017.

Para o alcance do objetivo proposto, a estrutura do trabalho encontra-se organizada da seguinte forma: resumo, introdução, referencial teórico com uma abordagem sobre a regularização fundiária urbana de acordo com a nova lei nº 13.465/2017, além de descrever a Regularização Fundiária como política pública para efetivação do direito a moradia no Brasil e os reflexos da nova lei. Finalmente as considerações finais, o abstract e referências encerram o referido estudo.

2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)

Os estudos sobre políticas públicas no Brasil são recentes e enfatiza a caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas ou a análise das estruturas e instituições. Entre 1980 e 1990 ampliou-se o campo de discussão a partir de transformações ocorridas no país, como o processo de redemocratização e a descentralização do poder, além do reconhecimento dos municípios como entes federativos, a partir da nova Constituição Federal de 1988 (OLIVESKI *et al.*, 2018).

Inúmeras legislações nacionais abordaram direta ou indiretamente a regularização fundiária no Brasil, é o caso da lei que criou a concessão de direito real de uso, fornecida no bojo de processos de regularização de assentamentos precários de interesse social por todo o país, e da conhecida Lei de Parcelamento de Uso do Solo Urbano - a Lei Federal nº 6.766/1979.

Todavia, foi a Reforma Urbana preconizada pela Constituição e a previsão de institutos de regularização urbanística e fundiária, como a usucapião urbana *pro morare* e a base para a concessão de uso especial para fins de moradia, de princípios estruturantes, como o da função social da propriedade urbana e da cidade e da justa distribuição dos bônus e ônus urbanísticos, que elevou a matéria ao status fundamental, a partir do qual é possível interpretar toda a legislação infraconstitucional (MAUX, 2017).

A Lei Federal nº 11.977 de 07 de julho de 2009, em seu art.46 definiu a regularização fundiária como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais aspirando à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste contexto, o grande salto de sistematização da visão e do processo como um todo de regularização fundiária plena, defendido pela doutrina e legislação nacional foi, inequivocamente, a Lei Federal nº 11.977/2009, intitulada como Programa Minha Casa, Minha Vida.

Entretanto, com a publicação da Medida Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017, o novo marco legal acerca das medidas de regularização fundiária urbana apresenta mudanças com o conceito de informalidade tratado como núcleo urbano informal, a legitimação fundiária, a desburocratização dos procedimentos de aprovação e registro, além da criação do direito de laje.

O direito de laje trata-se de um tipo de construção muito utilizada nas periferias e núcleos urbanos de baixa renda no Brasil, na qual se caracteriza pela possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário conceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. Em síntese, consiste no fato de um proprietário de determinada construção permitir que um terceiro construa uma nova unidade autônoma acima ou abaixo de sua construção. O sujeito vai ceder a laje para a construção sobre a sua moradia (ARRUDA, 2017).

A regularização fundiária trata de um processo que envolve medidas ambientais, urbanísticas, sociais, que visa garantir o direito fundamental à moradia digna, dando a titulação aos ocupantes de assentamentos informais e clandestinos de áreas ocupadas em descompasso com a legislação existente à época da ocupação. Tais assentamentos podem ser invasões e ocupações de áreas públicas e privadas, favelas, e também condomínios de luxo (SILVA, 2017).

No cenário da política urbana, a regularização fundiária, configura-se como direito fundamental pela inevitável conexão existente entre ele e os princípios fundamentais da propriedade e de sua função social, da dignidade da pessoa humana, da redução das desigualdades sociais, do desenvolvimento urbano e bem-estar dos habitantes da cidade e do direito à moradia (CARVALHO FILHO, 2008, 154).

Segundo Correia (2017), a regularização fundiária deve ser o processo pelo qual se integra a moradia à cidade, por meio de direitos urbanísticos e infraestrutura urbana elementar; de modo a garantir a posse e o domínio de moradia adequada e digna, que é aquela que proporciona não apenas o direito à cidade, a inviolabilidade do domicílio, algum título que legitime a posse ou a propriedade, mas também a cidade, à qual, para ser efetivamente digna, a moradia deve estar integrada. Neste sentido, Oliveira (2001, p.41) acrescenta:

Regularização Fundiária é o procedimento pelo qual se busca tornar lícita, isto é, amparada pelo direito, a ocupação da terra nos casos em que o acesso àquele bem tenha ocorrido de modo irregular. Geralmente, a expressão 'regularização fundiária' é utilizada para designar a atuação destinada a revestir com maiores proteções a posse existente sobre determinado imóvel. Isso pode ocorrer mediante a instituição de um título de propriedade ou de outro direito real.

Segundo Arruda (2017), de acordo com o Ministério das Cidades, a dimensão urbanística implica na integração do assentamento à cidade formal melhorando as condições de infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos. A dimensão ambiental busca melhoria das condições do meio ambiente, incluindo o saneamento, o controle de risco de desastres naturais, a preservação e a recuperação da

vegetação e de curso d'água. A regularização administrativa e patrimonial trata do reconhecimento do direito à moradia, por meio de títulos registrados em cartório de imóveis.

Segundo a Cartilha de Regularização Fundiária Urbana (2017), as medidas urbanísticas apresentam soluções para adequar os parcelamentos à cidade regularizada, como a implantação de infraestrutura essencial (calçamento, esgoto, energia, fornecimento de água), decorrentes dos loteamentos implantados sem atendimento das normas legais. As medidas ambientais visam dominar o problema dos assentamentos implantados sem licenciamento ambiental e em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente. Por sua vez, as medidas sociais, referem-se às soluções ofertadas à população beneficiária da Reurb, sobretudo nas ocupações por famílias de baixa renda, todavia, não excluindo as demais populações, de modo a garantir o exercício digno do direito à moradia e à cidadania, promovendo qualidade de vida.

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. O artigo 21, inciso IX, da Lei Maior, assegura a elaboração e execução dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, uma vez que, a Lei 13.465/17 apresenta o objetivo de retirar das margens quem não possui respaldo legal para regularizar situações de ocupações irregulares, tornando o titular da aquisição original, o então ocupante. Também no art. 23, inciso IX, encontra-se disposto a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para viabilizar programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Conforme o artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal, promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, veio para conferir a responsabilidade aos Municípios no que diz respeito ao desfazimento do caos das áreas ocupadas irregularmente.

Segundo Arruda (2017), as definições da regularização fundiária são constituídas em bases empíricas, visto que o conjunto de legislação existente, suas modificações ao longo dos anos, as experiências aplicadas no Brasil e as críticas sobre seus resultados configuram o significado da regularização fundiária, na qual sempre deve fazer parte: a garantia do direito à moradia; reconhecimento da legitimidade das ocupações informais e consolidadas, assegurando adequadas condições habitacionais para a população moradora.

3 AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DA LEI Nº 13.465/2017

A lei 13.465 de julho de 2017 apresenta regras mais compreensivas para a regularização fundiária de terrenos ocupados de propriedade pela União, tanto nas cidades quanto nas áreas rurais. Menos exigência, maior facilidade de registro, dispensa de certidões e preferência para os atuais ocupantes são algumas dessas medidas (SILVA, 2017).

A lei assentou dois tipos de regularização fundiária urbana. A regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S), destinada às populações de baixa renda, em critérios determinados pelos municípios, e a de interesse específico (REURB-E), destinada a regularização de ocupações por pessoas com maior renda.

A recente Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, trouxe mudanças importantes para os institutos reais, relacionada à propriedade plena ou limitada. Destaca-se como suas principais alterações ou mudanças: a) introdução do direito real de laje no rol do art. 1.225 do Código Civil; b) regulamentação do direito real de laje entre os arts. 1.510-A a 1.510-E da codificação material e também na Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973); c) alteração dos requisitos para a usucapião urbana coletiva, tratada pelo Estatuto da Cidade; d) modificações no tratamento da usucapião extrajudicial ou administrativa, tornando-a possível juridicamente e sanando algumas dúvidas (alterações no art. 216-A da Lei de Registros Públicos, incluído pelo CPC/2015); e) introdução de novas modalidades de condomínio: o condomínio de lotes e o condomínio urbano simples; f) regulamentação do sistema de arrecadação de bens vagos, para os casos de abandono (o art. 1.276 do Código Civil); g) revogação de todo o capítulo da Lei Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977/2009) relativo à regularização fundiária, alterando substancialmente a legitimação da posse e a usucapião extrajudicial dela decorrente; h) alterações de procedimentos relativos à alienação fiduciária em garantia de bens imóveis, facilitando o recebimento dos créditos; i) modificações na Medida Provisória 2.220, que trata da concessão especial de uso; j) alterações da Lei 9.636/1998, que trata da alienação de bens imóveis da União, facilitando a extinção da enfiteuse sobre terras da Marinha, por meio da remição; k) introdução de políticas para Regularização Fundiária Urbana (REURB); e l) introdução do instituto da legitimação fundiária (TARTUCE, 2018, p.3).

Portanto, podem-se observar doze mudanças fundamentais. Cabe destacar que a Lei 13.465/2017 tem origem na Medida Provisória 759, de dezembro de 2016, representando uma conversão desta e tendo ambas, como conteúdo principal, a regularização fundiária urbana e agrária. A norma emergente busca resolver os graves problemas de distribuição da terra e do domínio que acometem o Brasil desde os primórdios de sua ocupação, após o seu descobrimento por Portugal (TARTUCE, 2018).

No Brasil as primeiras disposições legais acerca da regularização fundiária vieram com a Lei do Parcelamento Urbano (Lei nº 6.766/1979), que previu a possibilidade dos Municípios realizarem a regularização dos loteamentos ou desmembramentos não autorizados

ou executados em desacordo com as determinações administrativas, visando assim evitar lesão aos adquirentes de lotes e aos padrões de desenvolvimento urbano (TARTUCE, 2018).

Coube à Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, trazer ao ordenamento jurídico pós Constituição de 1988, as normas gerais da política urbana no país. Denominado Estatuto da Cidade, é ele quem regula os arts. 182 e 183 da Constituição, enfatizando, genericamente, a função social da propriedade e dando contornos à atuação dos Municípios na composição das políticas urbanísticas através do Plano Diretor.

Neste sentido, com a Constituição Federal (1988), em seu capítulo sobre a política urbana (arts. 182 e 183) ficou evidente uma nova perspectiva para as cidades brasileiras, e um novo marco legal para a política urbana, ao reconhecer a necessidade da municipalização da competência sobre a legislação e a execução das políticas urbanas, condicionando o exercício o direito de propriedade urbana ao cumprimento da sua função social.

Segundo a Cartilha de Regularização Fundiária urbana (2017), a Reurb instituída pela Lei Federal de Regularização Fundiária passa a ser o instrumento jurídico de política urbana, do território nacional, que visa à regularização de núcleos urbanos e da situação jurídica de seus ocupantes. Há, ainda, a determinação de que a aplicação das normas de regularização fundiária nas municipalidades independe de existência de lei local que regulamente a matéria:

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I – (...)

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 aplicável a projetos de regularização fundiária urbana.

A Reurb, portanto, visa ampliar as ações do Governo Federal para garantir, aos cidadãos, segurança de moradia, além de condições mínimas para viverem com dignidade. Tal objetivo se justifica no fato de que a Reurb pretende ultrapassar os aspectos meramente jurídicos da titulação daqueles que detêm imóveis públicos ou privados irregularmente, eis que contempla medidas urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos urbanos informais e, via de consequência, a reurbanização do país, tal como estabelece o art. 10, da lei federal nº 13.465/17 (OLIVESKI *et al.*, 2018).

Nos termos do art. 10 da nova norma, são objetivos da REURB que devem ser observados por todas as esferas do Estado: 1) identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; 2) criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento

territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; 3) ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; 4) promover a integração social e a geração de emprego e renda; 5) estimular a resolução extrajudicial de conflitos, inclusive por meio da mediação e da conciliação, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade, em claro intuito de desjudicialização; 6) garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, nos termos do art. 6º da Constituição Federal; 7) garantir a efetivação da função social da propriedade, atendendo ao que consta do art. 5º, inc. XXIII, do Texto Maior; 8) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CF/1988); 9) concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; 10) prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; 11) conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher, como já estava previsto na Lei 11.977/2009; 12) franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária, democratizando a distribuição da terra urbana (CARTILHA REURB, 2017).

De conformidade com o art. 23 da Lei 13.465/2017, a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da REURB. Tal direito é concedido àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente até 22 de dezembro de 2016 (REIS, 2018).

Segundo Oliveski *et al.*, (2018), o instituto da legitimação fundiária cabe para bens públicos ou privados; reconhece a propriedade pretensa de forma originária; pode ser buscada via Reurb-S ou Reurb-E e ainda, via Reurb-E de bem público, onerosa, tal como estabelecem os parágrafos do art. 23 da referida lei. Conforme o § 1º do mesmo preceito, a legitimação fundiária somente será concedida no âmbito da REURB-S se preenchidos os seguintes requisitos: a) o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; b) o beneficiário não pode ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e c) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, que seja reconhecido pelo Poder Público o interesse público de sua ocupação.

O art. 11 da Lei 13.465/2017 destaca os conceitos fundamentais para o fim de implementação da REURB, sendo importante expor os principais. O primeiro trata-se do

núcleo urbano, definido como o assentamento humano, com uso e características urbanas, composto por unidades imobiliárias de área inferior a um módulo urbano, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural. O segundo conceito é o núcleo urbano informal, tido como o clandestino, irregular, ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

Sobre a questão, Tartuce (2018, p. 7) acrescenta:

No sentido de tornar de proteger os possuidores desfavorecidos economicamente, o § 1º do dispositivo estatui que serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à REURB-S: *a)* o primeiro registro da REURB-S, que confere direitos reais aos seus beneficiários; *b)* o registro da legitimação fundiária; *c)* o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; *d)* o registro da Certidão de Regularização Fundiária e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; *e)* a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados (70 m²); *f)* a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da REURB-S, caso do domínio pleno sobre imóvel; *g)* o primeiro registro do direito real de laje e *h)* o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos anteriormente. Os cartórios que desobedecerem tal regra estarão submetidos às penas legais (art. 13, § 6º, da Lei 13.465/2017).

A segunda modalidade é a REURB de Interesse Específico (REURB-E), definida como a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda. Nesses casos, não haverá a incidência dos benefícios acima referidos, relativos aos emolumentos e despesas. Porém, nas duas modalidades, não há necessidade de demonstração do pagamento de tributos ou penalidades tributárias pelo interessado, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação para que siga ao procedimento de regularização, sob as penas da lei (art. 13, §§ 2º e 6º, da Lei 13.465/2017) (CARTILHA REURB, 2017).

O art. 14 da Lei 13.465/2017 enumera as entidades que podem requerer o projeto de REURB, em qualquer uma das suas modalidades. São elas: *a)* a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; *b)* 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; *c)* os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; *d)* a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; *e)* o Ministério Público.

4 O DIREITO A MORADIA

No conceito de Sarlet (2008, p.259), o direito a moradia é um direito constitucional de eficácia imediata a ser efetivado pelo Estado através de prestações positivas, com interesse na organização e criação de bens materiais que possam atingir os mais necessitados. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, em seu primeiro artigo define as atribuições do Estado propondo que é seu dever garantir o exercício dos direitos sociais e individuais, promover o bem-estar, buscar a igualdade e a harmonia social com apoio no ordenamento jurídico interno e internacional, com o intuito de buscar uma solução pacífica as controvérsias.

Nos dias atuais, a regularização fundiária brasileira como política pública para a efetivação do direito a moradia é um assunto bastante complexo porque representa um dos grandes desafios enfrentados pelo Estado Social marcado pelo crescimento desenfreado da população urbana (SAULE JÚNIOR, 2007).

O Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei nº 10.257/2001, tornou o direito à moradia acessível para famílias que compõem a cidade informal por meio de diversas formas de intervenção do poder público sobre as cidades e sobre as propriedades privadas.

De acordo com os estudos de Saule Junior (2004, p.149), a dignidade da pessoa humana é demandada pelo Estado na medida em que cumpre com a realização de projetos de habitação com interesse social que reconheçam os componentes de uma moradia adequada, assim expresso:

[...] a dignidade da pessoa humana, como comando constitucional, só será observada quando os componentes de uma moradia adequada foram reconhecidos pelo Poder Público e pelos agentes provados, responsáveis pela execução de programas e projetos de habitação e interesse social, como elementos necessários à satisfação do direito à moradia.

Portanto, a regularização fundiária encontra pleno amparo constitucional, estando em consonância com a proteção da Dignidade da Pessoa Humana, com o respeito pela Função Social da Propriedade, pelo Meio ambiente Equilibrado e pela viabilização do Direito à Moradia Digna. A propósito, o direito à moradia é um direito social reconhecido explicitamente no ano 2000 pela emenda constitucional nº 26, que realça um viés positivo e outro negativo (ARRUDA, 2017).

Portanto, a democratização do acesso à terra, através da regularização fundiária, deve vir expressa no Plano Diretor pela delimitação das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), áreas ocupadas por população de baixa renda (favelas, ribeirinhos, morro,

loteamentos irregulares e clandestinos) que precisam ser urbanizadas e regularizadas, a partir do estabelecimento de normas especiais para cada situação. Abrange também áreas vazias ou sem benefícios que podem ser destinadas à habitação de interesse social. Deve também realizar a delimitação de áreas necessárias para garantir o direito à moradia, para a implantação de escolas, postos de saúde, área de tratamento de esgoto, área de lazer, áreas verdes, para a proteção de áreas de interesse ambiental ou histórico, cultural ou paisagístico (HOLZ; MONTEIRO, 2008).

Segundo Godoy (2017, p.456), a qualidade da moradia influencia diretamente na dignidade do indivíduo:

O denominador comum de todas essas situações é a moradia precária. A população que vive nas ocupações irregulares registra a carência de infraestrutura, isto é, carecem de abastecimento de água, eletricidade, esgotamento sanitário e coleta de lixo. A precariedade das moradias compromete a dignidade das pessoas, elas não conseguem usufruir do seu direito à cidade.

O direito a moradia no ordenamento jurídico brasileiro é um dos direitos fundamentais, bem como um direito social assegurado no art. 5º da Constituição Federal, com características relevantes, como inalienabilidade, irrenunciabilidade e imprescritibilidade, que implicam ao Estado o dever de assegurá-lo. A primeira característica se refere ao direito da pessoa sempre dispor de um imóvel para moradia, seja ele alugado ou próprio, desde que resida com dignidade; a segunda característica é apontada pelo fato de que os tutelados não podem abdicar do direito à moradia, eis que é um direito fundamental inerente a todos os indivíduos; a terceira característica, a imprescritibilidade, diz respeito ao fato de que o titular do direito a moradia não perde a sua proteção constitucional pelo tempo ou desuso (LEÃO JÚNIOR, 2014).

Conforme Silva (2005, p. 318), o viés negativo [...] significa que o cidadão não pode ser privado de uma moradia, assim como os particulares, tem o dever jurídico de respeitar e de não afetar a moradia das pessoas. No caso do viés positivo, consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada [...] sendo que também legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado.

Segundo dados do Banco Mundial, entre um milhão de moradias produzidas no Brasil, cerca de 700 mil são ilegais, o que comprova que a maior parte da produção habitacional no país é informal. Os dados também demonstram a tolerância do setor público com essa ilegalidade, porque na legislação brasileira o registro do imóvel é constitutivo de propriedade, valendo à máxima 'quem não registra não é dono' (HOLZ; MONTEIRO, 2008).

No sentido de modificar esse quadro social, a Constituição Federal Brasileira de 1988 instituiu um capítulo destinado à Política Urbana, no qual a regularização fundiária é destacada, através da função social da propriedade, como política de habitação social.

Segundo os estudos de Osório (2004, p. 25), em cidades como Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Fortaleza, calcula-se entre 20 e 22% da população viva em favelas. Alfonsin (2006) acrescenta que pelo menos 30 a 50% das famílias moradoras dos territórios urbanos brasileiros, em média, moram irregularmente (no Recife estima-se que este índice se aproxime de 70% dos domicílios urbanos).

O Ministério das Cidades informa que 6,6 milhões de famílias não possuem moradia, 11% dos domicílios urbanos não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% não estão ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário. Diante desta estatística, considera-se que o Brasil, entre os países da América Latina, é o mais atingido pela formação de áreas ilegais, e que de acordo com dados da ONU possui 15% dos cerca de 1 bilhão de favelados do planeta (UM-HABITAT, 2003).

As políticas sociais engajadas na efetivação do direito a moradia, estagnadas desde a época do Banco Nacional da Habitação (BNH), criado em 1964, foram fortemente incentivadas com a edição da Lei nº 11.124/2005 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), permitindo a obtenção de investimentos no interesse social habitacional. Contudo, seguiu-se um processo de esvaziamento das políticas com fins sociais, principalmente com o programa PMCMV de 2009, o qual retira do SNHIS o foco político habitacional e transforma, pela primeira vez, a política pública habitacional em um modelo de mercantilização do bem, baseado na oferta da moradia (REIS, 2018, p.58).

De acordo com a determinação constitucional, houve a regulamentação do capítulo referente à Política Urbana, através da Lei 10.257/2001, chamada de Estatuto da Cidade, tornando assim o direito à moradia mais viável para os milhões de moradores da ‘cidade ilegal’, através de novas políticas de regularização fundiária (HOLZ; MONTEIRO, 2008).

Para Holz; Monteiro (2008), o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2010, revela que aproximadamente 85% da população brasileira habita em centros urbanos que corresponde a mais de 160 milhões de indivíduos. Até 2020, de acordo com relatório da ONU, apresentado em 2012, a população urbana no Brasil atingirá os 90%. Entretanto, nem todas essas pessoas gozam do seu direito fundamental à moradia digna e que todas elas residem em cidades sustentáveis. Embora ambos os aspectos sejam prerrogativas legais, previstas na Constituição da República e

no Estatuto da Cidade, respectivamente, a realidade no contexto atual parece ter aberto mão de tais direitos em muitas circunstâncias.

A legislação brasileira, socialmente interessada no desenvolvimento econômico e no bem-estar social, cria mecanismos jurídicos aptos para a execução de políticas públicas interessadas na organização do solo urbano, enfatizando aqueles instrumentos disciplinados pelo Estatuto da Cidade, pela Lei nº 11.977/2009 (PMCMV) e, mais recentemente, pela Lei nº 13.465/2017. São exemplos desses instrumentos as zonas de interesse social (ZEIS), a regularização fundiária (Reurb-S), a legitimação de posse e legitimação fundiária (REIS, 2018).

Além da regularização fundiária, outros instrumentos foram primordiais para o desenvolvimento urbanístico no Brasil, valendo citar o Plano Diretor, também disposto no art. 4º do Estatuto da Cidade (2001), como instrumento de efetivação de políticas públicas municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o presente estudo sobre Regularização Fundiária Urbana pode-se afirmar que a Lei 13.465/2017 promoveu amplas alterações no sistema de propriedades no Brasil, tratando da Regularização Fundiária Urbana (REURB).

No que diz respeito à ocupação do solo, a legislação brasileira tem sido constantemente modificada. Pela primeira vez na história do país foi instituída uma regulação federal para a política de urbanização, visto que a Lei Federal nº 13.465/17 institui no território nacional, as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana. A regularização fundiária como política de habitação social envolve os dispositivos constitucionais que culminaram no surgimento do Estatuto da Cidade, que disponibilizou aos municípios instrumentos jurídicos e urbanísticos para o combate às ilegalidades urbanas exigindo o cumprimento da função social da propriedade no sentido de garantir a população de baixa renda, o exercício do direito fundamental à moradia.

Reconhecendo a precária situação habitacional presente em diversas regiões do Brasil, ressalta-se a importância das políticas públicas como meio de regularização de ocupações irregulares, a fim de que se possa promover o fundamental direito a moradia digna.

Baseado nesta premissa considera-se que o questionamento e o objetivo geral sobre as principais alterações apresentadas pela Lei nº 13.465/2017, além dos objetivos específicos

sobre os aspectos gerais da lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017; a Regularização Fundiária como política pública para efetivação do direito a moradia no Brasil e os reflexos da lei nº 13.465/2017 foram alcançados, uma vez que no decorrer do estudo foram descritas as referidas questões baseadas nos autores pesquisados que deram um suporte valioso sobre todas as questões evidenciadas.

A lei nº 13.465/2017 significa o novo marco legal da política pública de regularização fundiária urbana. O Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018 institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.

As inovações da referida lei defende que o Estado Democrático Brasileiro, possa contribuir significativamente para a efetivação de moradias adequadas, amparadas num processo de urbanização sustentável e na preservação de um meio ambiente equilibrado.

Enfim, compreende-se que o Brasil, à luz da Carta Constitucional vigente, reconhece e garante a efetivação de diversos direitos ao povo brasileiro, contudo as garantias asseguradas por este Estado Social de Direito somente terão eficácia na medida em que seus legitimados disponibilizarem e executarem programas e projetos habitacionais de interesse social com o propósito de implementar a moradia adequada. Somente quando for solucionada à questão habitacional, garantindo a todos o direito à moradia digna, a República Federativa do Brasil poderá atingir o seu maior objeto social que é satisfazer o direito fundamental que é a dignidade da pessoa humana.

Como sugestão de novos estudos, indica-se a aplicação de outras pesquisas na área da Regularização Fundiária Urbana posteriormente a lei nº 13.465/2017.

ABSTRACT

The Urban Land Regularization, according to the new Law 13.465 of July 11, 2017, is a legal instrument of urban policy that covers legal, environmental, urban and social measures, in order to remove from the informality certain urban centers and its residents. Land regularization therefore aims to legalize the permanence of urban dwellers irregularly occupied for housing purposes and further provides improvements in the urban environment and the quality of life of the population. In this sense, the research to be developed is based on the following question: what are the main changes presented by Law 13.465/2017. Within this context, the objective is to highlight the main changes presented by Law 13.465 of July 11, 2017. The methodology is based on a bibliographical, jurisprudential and legislative research on a question of law, without major factual implications, where the necessary foundations will be collected, appropriate to the case, firstly through the pertinent legislation, as well as through the applied jurisprudence and also the current and specific doctrine that concerns the

urban land regularization after Law 13465/2017. According to the authors' theory, the results indicate that the new law brought important changes to the real institutes, related to full or limited ownership. In sum, the law established two types of urban land regularization: the urban land regularization of social interest (REURB-S), destined to the low income populations, in criteria determined by the municipalities and the one of specific interest (REURB-E), destined to the regularization of occupations by people with higher income.

Keywords: Public Policies. Land Regulation. Law nº. 13.465 / 2017.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia. **Evolução do direito urbanístico**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

ARRUDA, Sande Nascimento. **Direito real de laje**: um instrumento de inclusão urbana e de reconhecimento ao direito humano a moradia. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XX, n. 164, set 2017. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19628&revista_caderno=7>. Acesso em: 13 fev. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Vade Mecum**. 8. ed. Pernambuco: Armador, 2016. (Legislação brasileira).

_____. **Lei Nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. Estatuto da Cidade. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 11 jul. 2001.

_____. Programa Minha Casa, Minha Vida. **Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; [...] e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 22 mar. 2019.

CARTILHA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. **Aspectos práticos da Lei 13.465/2017**. Disponível em: <https://www.sinoreg-es.org.br/Documentos/Upload_Contentudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

CARVALHO FILHO, José S. Regularização Fundiária: Direito fundamental na política urbana. **Revista de direito administrativo**. Vol. 247. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

CORREIA, Arícia Fernandes. **Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal:** a conversão da medida provisória nº 759/2016 na lei federal nº 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n. 31, p. 177-218, 2017.

GODOY, Fernando. **A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017:** uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, n. 83, p. 455-476, jul./dez. 2017.

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. **X Colóquio Internacional de Geocrítica.** Diez años de câmbios em el mundo, em la geografia y em las ciências sociales, 1999-2008. Universidad de Barcelona. Barcelona, 26-30 de mayo de 2008.

LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **Acesso à moradia:** políticas públicas e sentença por etapas. Curitiba: Juruá, 2014.

MAUX, Filipe Gustavo Barbosa. **Regularização Fundiária Urbana (Reurb) – conceitos, objetivos, pressupostos e efetivação registral.** 2017. Disponível em: <<http://www.anoregrn.org.br/noticia/regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-conceitos-objetivos-pressupostos-e-efetivacao-registral/5065>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Déficit habitacional no Brasil.** Brasília, DF, 2008.

NUNES, Marcus Antonius da Costa; FIGUEIREDO JÚNIOR, Carlos Magno Alhakim. Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro Nova Conquista, São Mateus – ES. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 2, 2018.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade:** para compreender. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

OLIVESKI, Marco Aurélio M; ALLEBRANDT, Sérgio Luís; MUELLER, Airton Adelar; OLIVESKI, Patrícia M. As políticas públicas de parcelamento e uso do solo urbano: uma análise da nova lei federal de regularização fundiária (13.465/17) e o direito à moradia em áreas urbanas. **(Re) Pensando Direito**, Ano 8, nº 15, jan./jul. 2018.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Relatório da Habitat - ONU com foco em cidades latino-americanas para o Programa de Assentamentos Humanos.** 2012. Disponível em: <nacoesunidas.org/cidades-al-caribe-2012>. Acesso em: 10 fev. 2019.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In ALFONSIN, Betânia de Moraes. FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade:** diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

REIS, Marcus Aurélio Neves. **A regularização fundiária como política para efetivação do direito à moradia no Brasil:** os reflexos trazidos pela lei nº 13.465/2017 e a experiência da implementação de políticas habitacionais no município de Alvorada/RS. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito Público. Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Disponíveis. Porto Alegre, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 9. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.

_____. **Direito urbanístico:** vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007.

SILVA, Renan Luiz dos Santos. **Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017:** aspectos gerais e Inovações. Disponível em: <www.epublicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/.../37029/26162>. Acesso em: 10 fev. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar**, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018.

UN-HABITAT. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. **O desafio das favelas** – Relatório Global sobre a moradia humana, outubro de 2003.