

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

URBAN LAND REGULARIZATION OF SOCIAL INTEREST: INSTRUMENT TO ENFORCE THE RIGHT TO HOUSING

Juan Carlos Dutra dos Reis¹

Kayo César Oliveira Monte²

Luiz Eduardo Pereira de Carvalho³

Claudio Santos Martins de Resende⁴

RESUMO

Este artigo aborda o instituto da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), destacando a função social da propriedade como forma de garantir o direito fundamental de acesso à moradia digna para população de baixa renda. Em um primeiro momento, estudamos, a urbanização informal a partir do êxodo rural, processo que se iniciou na década de 60 e perdurou por cerca de 40 anos. Depois, o direito social à moradia, implantado após a promulgação da Constituição Cidadã, com eficácia de norma limitada, de conteúdo programático, dando ênfase à Regularização Fundiária, em específico. Para esse estudo foi utilizado o estudo bibliográfico fundamentado na concepção qualitativa. Em conclusão, nota-se que a Reurb-S é um importante instrumento jurídico e urbanístico de desburocratização ao acesso do direito à moradia em áreas urbanas, particularmente em regiões caracterizadas por ocupações irregulares e comunidades de baixa renda.

Palavras-chave: Reurb-S; Moradia; Social; Desburocratização.

ABSTRACT

This article addresses the Institute of Urban Land Regularization of Social Interest (REURB-S), highlighting the social function of property as a way of guaranteeing the fundamental right of

¹ Acadêmico do curso de Bacharel em Direito da Faculdade de Ensino Superior da Amazônia Reunida – FESAR/AFYA – Contato: jc775896@gmail.com

² Acadêmico do curso de Bacharel em Direito da Faculdade de Ensino Superior da Amazônia Reunida – FESAR/AFYA – Contato: kayocezar119@gmail.com

³ Acadêmico do curso de Bacharel em Direito da Faculdade de Ensino Superior da Amazônia Reunida – FESAR/AFYA – Contato: luizeduardo.carvalho18@gmail.com

⁴ Formado em Direito pela Faculdade de Ensino Superior da Amazônia Reunida (2020). Graduado em Gestão Empresarial pela Universidade da Amazônia (2009). Especialista em Gestão e Educação Ambiental pela Faculdade ESEA (2021). Professor Auxiliar de Direito Ambiental e Agrário, Professor Auxiliar de Direito Civil I (Pessoas naturais), Professor Auxiliar de Direito Civil IV (Contratos em Espécie e Responsabilidade Civil) pela FESAR - Faculdade de Ensino Superior da Amazônia Reunida – Contato: claudio.resende@fesar.edu.br

access to decent housing for low-income populations. Initially, we studied informal urbanization following the rural exodus, a process that began in the 1960s and lasted for around 40 years. Then, the social right to housing, implemented after the promulgation of the Citizen Constitution, with the effectiveness of a limited norm, with programmatic content, emphasizing Land Regularization, in specific. For this study, a bibliographic study based on qualitative design was used. In conclusion, it is noted that Reurb-S is an important legal and urban instrument for reducing bureaucracy in accessing the right to housing in urban areas, particularly in regions characterized by irregular occupations and low-income communities.

Keywords: Reurb-S; Home; Social; Debureaucratization.

1. INTRODUÇÃO

O projeto apresentado tratará da regularização fundiária urbana de interesse social, com a compreensão do instituto da regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S) que contribui para a efetivação do direito social à moradia, com enfoque na legislação constitucional e infraconstitucional.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁵, prevê obrigações do Estado de promover políticas públicas que garantem a efetivação do direito à moradia, por meio de programas habitacionais e projetos de regularização fundiária, dentre as quais, destaca-se a REURB-S.

A Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017⁶ visa desburocratizar processo de regularização fundiária habitacional de pessoas em vulnerabilidade social declaradas pelo Poder Público. Nesse sentido, o presente artigo abordará os instrumentos normativos de regularização fundiária urbana de interesse social e como eles são aplicados pelo Poder Público para a efetivação do direito à moradia.

As políticas urbanas da regularização fundiária estão intimamente ligadas aos direitos fundamentais garantidos na Lei do estatuto da cidade, instituído nacionalmente por meio da Lei Federal nº 10.257/01⁷, interferindo diretamente no direito de propriedade e servem também como orientação para que assim as cidades e a propriedade possam cumprir suas funções sociais.

⁵ Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília. 5 out. 1988.

⁶ Lei Federal nº. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

⁷ Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

A regularização fundiária no centro urbano é essencial não apenas como para garantir dignidade, inclusão, cidadania, qualidade de vida e acesso ao direito as populações menos favorecidas, mas também como forma de providência essencial para melhorar as condições materiais, e por conseguinte, a ida de tais setores sociais as circunstâncias que contribui também para o desenvolvimento socioeconômico do município.

Ao final, espera-se que este estudo para uma maior visão acerca da importância da REURB-S na promoção de um ambiente urbano mais equitativo e na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos à habitação digna, que são fundamentais para a construção de cidades mais justas e inclusivas.

2. DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO

2.1 URBANIZAÇÃO INFORMAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CORREÇÃO

A urbanização no Brasil foi caracterizada pela falta de planejamento, pois inseriu nas cidades grandes quantidades de pessoas sem a devida estruturação. Isto é, com o êxodo rural, num lapso de 40 anos uma média de 100 milhões de pessoas passaram a viver na zona urbana, situação que gerou diversos problemas sociais, entre os quais se inserem parcelamentos de áreas irregulares, favelas etc.

Diante deste cenário, desenvolveu-se a Regularização Fundiária, Bordalo (2022)⁸ traz uma noção geral sobre, vejamos:

[...] constitui uma diretriz geral consagrada expressamente no Estatuto da Cidade: regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, inciso XIV). Além de constituir uma diretriz, representa um instrumento de tutela de política urbana igualmente previsto no Estatuto da Cidade (art. 4º, inciso V, q e t). (BORDALO, 2022).

Ocorre que esse Estatuto não disciplina os seus contornos jurídicos, o que exigiu um regramento específico em âmbito nacional. Isso se deu inicialmente com a Lei nº 11.977/2009, a

⁸ BORDALO, Rodrigo. **Direito Urbanístico**. (Coleção Método Essencial). São paulo: Grupo GEN, 2022.

qual, além de versar sobre programa de habitação popular, sistematizou o tema da regularização fundiária no Brasil. Posteriormente, esta norma foi substituída pela Lei nº 13.465/2017, que atualmente dispõe sobre a matéria. No que se refere ao direito urbanístico, esse diploma rege o instituto da regularização fundiária urbana (sigla REURB).

Dessa forma, a REURB é definida como as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, sendo uma política pública de cunho urbanístico que visa a concretização dos objetivos da República Federativa do Brasil e aplicar o intento da política urbana (art. 3º, inciso III e art. 182, caput, da CRFB/88).

A REURB é compreendida em duas modalidades principais, REURB de Interesse Específico (REURB-E) e REURB de Interesse Social (REURB-S), objeto do presente projeto.

Tal modalidade visa a sua aplicação em núcleos urbanos informais onde predomina a população de baixa renda, buscando a efetivação do direito à moradia digna, assim declarados em ato concreto do Poder Executivo Municipal que sempre se baseará nos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

2.2 DIREITO À MORADIA EM UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL E DOGMÁTICA

O direito à moradia é um direito intrínseco à dignidade da pessoa humana, internacionalmente reconhecido por diversos tratados e declarações internacionais de direitos humanos que a República Federativa do Brasil é signatária, destacando-se Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 e outros.

O Poder constituinte originário do estado brasileiro não elencou tal direito no rol desde a promulgação da Carta Magna, o que veio a ser inserido a posteriori no art. 6º da CRFB/88, através da Emenda Constitucional nº 26/2000, o direito à moradia como direito social fundamental, elencado no rol de direitos de 2ª dimensão:

Art. 1º. O art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º. **São direitos sociais** a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação. Brasília, 14 de fevereiro de 2000. **(grifo nosso)**.

O Estado (em sentido amplo) tem a obrigação de atuar de forma positiva para que efetive tais direitos, especialmente no que tange ao direito à moradia, o que encontra obstáculo na necessidade de recursos econômicos para tornar possível este direito.

Segundo Ferreira Filho (2012, p. 266)⁹:

A implementação de tais direitos, porém, oferece, não raro, dificuldades, eis que ela depende da disponibilidade de meios suficientes, com que nem sempre conta o Poder Público. Por isso, são eles condicionados pela cláusula, ou como hoje se diz, pela “reserva do possível”. Esta traduz a verdade já afirmada pelos romanos — *impossibilia nemo tenetur* —, ou seja, ninguém está obrigado a fazer coisas impossíveis (FILHO, 2012).

A reserva do possível não pode ser usada como fundamento para a não efetivação do direito à moradia, já que o mínimo existencial é necessário para garantia de um mínimo social.

Para Antunes, Fernandes e Oliveira (2018, p.161)¹⁰:

[...] O mínimo existencial se refere aos direitos sociais imprescindíveis ao respeito da dignidade humana, ou seja, direitos que fornecem o mínimo de condições sociais e materiais para uma vida digna. Nesse sentido, o Poder Público, na questão orçamentária, tem que buscar preservar primeiramente políticas públicas que atendam ao mínimo existencial para, posteriormente, estabelecer metas de outras políticas (ANTUNES, FERNANDES e OLIVEIRA, 2018).

E possível afirmar, de forma cristalina que o Estado é obrigado a promover a proteção do direito à moradia, tendo em vista que é um direito fundamental, tendo aplicabilidade imediata, devendo ser idealizado à forma do mínimo existencial, sendo uma competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, conforme art. 23, inciso IX da Constituição Federal, as quais dentre outras, se insere a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – REURB/S.

2.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL – REURB/S COMO INSTRUMENTO DE DESBUROCRA-

⁹ FILHO, Manoel Gomes Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

¹⁰ OLIVEIRA, Márcia C S.; FERNANDES, Rodrigo F.; ANTUNES, Rosana M. de M. e S.; **Direito Constitucional I**. São Paulo: Grupo A, 2018.

TIZAÇÃO AO ACESSO DO DIREITO À MORADIA

A realidade conferida à parte da população brasileira acerca da falta de documentação que confere titularidade dos imóveis aos que detém a posse é de conhecimento comum, principalmente à população de baixa renda, razão pela qual o Poder Público mediante a regularização fundiária urbana de interesse social – REURB/S busca solucionar tal problema, dando solução direta à falta de concretude de moradia digna e adequada, buscando a promoção da igualdade social.

A Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017¹¹ dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural, trazendo conceitos importantes sobre a matéria. Em seu art. 10, dispõe sobre os objetivos da regularização, dentre tantos, se destaca o disposto no inciso III, *in verbis*:

[...]

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

[...]

E o elencado no inciso VI do mesmo artigo, vejamos:

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas.

As famílias enquadradas na REURB-S serão isentas de custos, taxas e emolumentos previstos no § 1º, do artigo 13, da nº 13.465/2017¹².

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

[...]

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

[...]

¹¹ Lei Federal nº. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

¹² Lei Federal nº. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

Verifica-se que o Estado tem cada vez mais buscado o acesso amplo à moradia, por meio de uma melhor gestão do solo urbano, da criação de uma infraestrutura básica através do mínimo existencial, conforme requisitos legais, oferecendo assim uma moradia digna e de qualidade a uma população de baixa renda.

As políticas das cidades e urbanização é matéria constitucional, regida pelos artigos 182 e 183 da constituição Federal, e considerando a Lei 13.465/17 – Lei da Regularização Fundiária, que constituem objetivos da (REURB-S) a serem observado pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios. Na qual, constituindo-se em Política Pública do Ministério das Cidades, com vistas a reverter a atual situação em que se encontram os municípios brasileiros diante das irregularidades fundiárias instaladas em núcleos urbanos informais ocupados predominante por população de baixa renda.

A Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017¹³, visa desburocratizar processo de regularização fundiária habitacional de pessoas em vulnerabilidade social declaradas pelo Poder Público, conforme requisitos específicos, coadunando o desenvolvimento econômico, urbano e social em virtude da concretização do direito à moradia, pressuposto diretamente ligado ao direito à dignidade da pessoa humana, conforme a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) e outros mecanismos de direitos humanos.

Para André Grossi (2021, p.53), o direito a moradia é concretizado, primeiramente, através da titulação formal, pois é compatível com os princípios da Constituição Federal e com os compromissos internacionais adotados. Deve-se ofertar todas as condições mínimas de uma vida digna por meio de serviços e equipamentos públicos.

Neste sentido, Murilo Lima Nogueira (2022, p. 102)¹⁴, aduz:

No âmbito social, a regularização atua na função de pacificação, pois minimiza os conflitos entre as famílias beneficiárias e a justiça, sendo esta a principal motivação para o desenvolvimento da legislação. Neste íterim, entende-se que a REURB, além da busca pela minimização dos conflitos fundiários, ou o direito à propriedade em si, tem uma função social, tratando acerca do direito fundamental de moradia, considerando todos os prismas, objetivos e subjetivos relacionados à questão. (NOGUEIRA, 2022).

Depreende-se que a REURB-S não é somente o registro formal de um imóvel, por ela é

¹³ Lei Federal nº. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

¹⁴ NOGUEIRA, Murilo Lima. **REURB: Instituto jurídico de garantia ao direito social de moradia**. 2022.

solucionado diversos problemas em núcleos informais pelo Brasil por meio de inovações, flexibilizando e desburocratizando diversos fatores, como não necessidade a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação.

Portanto, promovendo melhoria nas condições de vida das populações beneficiadas e trazendo segurança jurídica ampliando o direito à moradia digna a população de baixa renda.

3. CONCLUSÃO

O direito constitucional à moradia foi objeto de atenção pelo legislador constituinte originário em 1988, no entanto, fora efetivamente positivado na Constituição Federal de 1988, após o advento da Emenda Constitucional nº26/2000¹⁵., conferindo-lhe status de direito fundamental inerente à pessoa humana.

Nesse sentido, o legislador infraconstitucional implantou a regularização fundiária como um instituto de garantia do direito à moradia de caráter curativo, que estará regulamentada no plano diretor, obrigatório para determinados Municípios, nos termos da CF/88. Bem como, no Estatuto das Cidades, na Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017¹⁶, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural, ou na legislação municipal. Esses são os meios que transportam as medidas jurídicas existentes no plano legal para a realidade urbana.

Em que pese os vários instrumentos consagradores do direito à moradia e do fato de se tratar, de acordo com figura expressa da CF/88, de direito fundamental, as políticas públicas dirigidas à sua promoção continuam insuficientes, especialmente em decorrência de sua complexidade.

Assim, o quadro de informalidade urbana só tende a aumentar a inefetividade dos programas habitacionais públicos, assim como a aplicação da lei de regularização fundiária, só demonstram a incapacidade de conter as ocupações e construções irregulares e de prover moradia às camadas mais pobres da população.

Portanto, apesar dos grandes avanços normativos no ordenamento jurídico fundiário do

¹⁵ **Emenda Constitucional nº 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Lei Federal nº. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

Brasil, a mera edição de normas legais não torna o instituto da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social– REURB/S, separadamente, uma tangente à atual crise fundiária, incumbindo à administração pública, mormente aos municípios a sua efetivação em combate a falta de habitação digna.

Desta feita, a aplicação de políticas relacionadas à regularização fundiária urbana de interesse social-Reurb/S, se faz de total interesse para o desenvolvimento ordenado das cidades, contribuindo, progressivamente, para a diminuição dos loteamentos irregulares, ocupações informais e favelas, para, de fato, concretizar o direito fundamental à moradia.

9. REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. M. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. São Paulo, SP: Atlas, 2010

BORDALO, Rodrigo. **Direito Urbanístico. (Coleção Método Essencial)**. São paulo: Grupo GEN, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília. 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 591**, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação.

BRASIL. **Decreto Federal 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.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal.

BRASIL. **Lei Federal 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. (Estatuto das Cidades).

BRASIL. **Lei Federal nº 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 no âmbito da Amazônia Legal.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

BRASIL. **Lei nº 11.977/09, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009.

FILHO, Manoel Gomes Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

GROSSI, André Dechichi. **A regularização fundiária como política pública de efetivação do direito fundamental à moradia adequada: estudo da implementação no município de Campinas**. p. 1-147. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia 48 Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Campinas, 2021.

LORRANE DE FREITAS, Niely. **Direito de Moradia e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social**. 2019.

NOGUEIRA, Murilo Lima. **REURB: Instituto jurídico de garantia ao direito social de moradia**. 2022. Disponível em:
<https://ayaeditora.com.br/wpcontent/uploads/2022/02/L119C6.pdf>

OLIVEIRA, Márcia C S.; FERNANDES, Rodrigo F.; ANTUNES, Rosana M. de M. e S.; **Direito Constitucional I**. São Paulo: Grupo A, 2018.

PETERSEN, Rodrigo C.; OLIVEIRA, Pedro H. Melo de; NASCIMENTO, Isabella S.; et al. **Planejamento urbano e regional: elementos urbanos**. São Paulo: Grupo A, 2020.