

# REURB: Instituto jurídico de garantia ao direito social de moradia

## REURB: Legal Institute for the guarantee of social housing right

**Murilo Lima Nogueira**

*Escrevente Extrajudicial no Cartório de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas e Tabelionato de Protestos da Comarca de Caarapó-MS. Bacharelado em Direito pela Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD*



## RESUMO

O presente trabalho apresenta uma discussão acerca das medidas jurídicas que compõem a Regularização Fundiária Urbana – REURB e sua importância no âmbito urbanístico, ambiental e social. Marcado pela desigualdade social, o Brasil enfrenta graves problemas com a crescente quantidade de famílias que se assentam irregularmente nas cidades, perfazendo, no ano de 2019, a quantia de 24,8 milhões de residências que apresentaram alguma incongruência qualitativa. A moradia irregular se caracteriza pela ocupação de espaços públicos ou privados de forma inadequada, vivendo sem as condições mínimas de qualidade de vida. Concebida a fim de combater o referido fenômeno, a REURB visa garantir às pessoas que se assentam irregularmente o direito à moradia, positivado como direito social após a vigência da Emenda Constitucional nº 26, de 2000. No decorrer da corrente pesquisa, foi possível identificar que, em razão da existência de problemas causados pelo crescimento e desenvolvimento desordenado dos espaços urbanos, a REURB é o instituto jurídico a ser adotado como política pública de garantia ao mencionado direito social, sendo papel do Estado promover a titulação adequada aos seus ocupantes, refletindo no gozo pleno do direito real de propriedade sobre seus imóveis.

**Palavras-chave:** reurb. moradia. ocupação irregular. urbanização. desigualdade.

## ABSTRACT

This work presents a discussion about the legal measures that make up the Urban Land Regularization – REURB and its importance in the urban, environmental and social scope. Marked by social inequality, Brazil faces serious problems with the growing number of families that settle irregularly in cities, totaling, in 2019, the amount of 24.8 million homes that showed some qualitative incongruity. Irregular housing is characterized by the inadequate occupation of public or private spaces, living without the minimum quality of life conditions. Conceived in order to combat this phenomenon, the REURB aims to guarantee the right to housing irregularly to people who settle down, recognized as a social right after the entry into force of Constitutional Amendment No. 26, of 2000. During the current research, it was possible to identify that, due to the existence of problems caused by the disorderly growth and development of urban spaces, REURB is the legal institute to be adopted as a public policy to guarantee the aforementioned social right, with the role of the State to promote the proper title to its occupants, reflecting on the full enjoyment of the real property right over their properties.

**Keywords:** reurb. residence. irregular occupation. urbanization. inequality.

## INTRODUÇÃO

Como consequência do crescimento acelerado dos centros urbanos, desacompanhado de alicerces jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais que lhe sustente, o Brasil tem enfrentado uma grave crise fundiária, com o aumento desenfreado do uso e parcelamento irregular do solo urbano, dando origem a espaços ocupados de forma clandestina.

Neste contexto, o presente trabalho tem como fim apresentar ao leitor um panorama geral acerca do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro, frisando sua carência quantitativa e, sobretudo, qualitativa, e apontando sua fundamentação na ordem constitucional,

Ato contínuo, tecidas tais considerações de caráter fundamental para a discussão do

tema, a obra trata de um instituto jurídico que tem como objetivo garantir às pessoas que residem em assentamentos informais em áreas urbanas o direito à moradia de forma digna.

Trata-se da Regularização Fundiária Urbana – REUBR, que se configura como um conjunto de medidas interdisciplinares que visam regularizar a moradia dessas pessoas, incorporando o território ao espaço urbano. Como resultado, os indivíduos obtêm o direito real de propriedade, devidamente registrado na Serventia de Registro de Imóveis, provido de infraestrutura básica essencial.

Tal regularização é fruto de um avanço na direção da política fundiária no Brasil, tendo em vista a obrigação do poder público de atuar de forma a prover o acesso dos cidadãos à terra, pois se trata de um bem essencial à vida. Aliás, esta permite que as famílias trabalhem e se desenvolvam, sendo assim, indispensável para a sociedade (BRASIL, 2017).

É o que discorrer-se-á no presente, que estrutura-se, inicialmente, tratando dos aspectos sociais do direito à moradia, e, logo após, dos aspectos constitucionais do direito à moradia. Ao final, tratar-se-á acerca da Regularização Fundiária Urbana – REURB propriamente dita, desde sua incorporação à sistemática legal brasileira até sua efetivação no caso concreto.

A elaboração do corrente trabalho fora desenvolvida sob a abordagem qualitativa, de forma que as informações pertinentes acerca do tema foram tratadas subjetivamente, sendo utilizado o método dedutivo, com a técnica de pesquisa bibliográfica.

## DOS ASPECTOS SOCIAIS DO DIREITO À MORADIA

Consoante estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, responsável por revisar as informações acerca do déficit habitacional e da inadequação de moradias existentes para o Governo Federal desde a década de 1990, apontou-se que no ano de 2019 uma parcela expressiva da população brasileira carecia de condições mínimas de moradia, correspondendo a um déficit habitacional de 5,8 milhões de moradias.

Referida pesquisa aponta, ainda, as regiões Norte e Nordeste do país como as mais deficitárias quando se trata de residência, ao passo que o estado do Rio Grande do Sul apresenta o menor déficit habitacional.

Por outro lado, além dos aspectos quantitativos, é importante que os quesitos relacionados à qualidade da habitação também sejam considerados. Isto é, quando se debate o direito à moradia, necessário também considerar critérios como a segurança jurídica da posse, a habitabilidade e acessibilidade, além de outras condições.

Aliás, o direito de morar tem relação com vários aspectos, especialmente àquele relacionados à ordem constitucional (LIMA *et al.*, 2019), já que o direito à moradia tem caráter fundamental, implicando que todas as pessoas devem ter acesso a uma acomodação que favoreça o desenvolvimento com dignidade.

Longe disso, é certo que nem todos os locais de moradia são adequados, e existem diversos núcleos urbanos informais onde moram diversas famílias sem as adequadas condições de dignidade (LIMA *et al.*, 2019), ou seja, que não tem acesso aos serviços mínimos, tais como saneamento básico e segurança, vivendo até mesmo em espaços onde a própria comunidade

lida com a segurança e dispõe de suas próprias regras, como se estivessem ‘abandonadas’ pelo Estado (LIMA *et al.*, 2019; ANGELO, 2019).

Sendo mais preciso, de acordo com dados fornecidos ao Ministério do Desenvolvimento Regional, sob a óptica qualitativa, mais de 24,8 milhões de moradias apresentaram alguma incongruência em 2019.

De igual forma, pesquisas desenvolvidas pela ONU indicam que em 2016 mais da metade da população mundial viveu ou ainda vivia em situação de habitação precária, o que denota o panorama de situação crítica em todo o mundo (LIMA *et al.*, 2019; ANGELO, 2019).

Muitas destas pessoas estão em situação de vulnerabilidade por conta do altíssimo ônus com aluguel, considerado atualmente como o componente protagonista do referido déficit.

Se não bastasse, a urbanização acelerada, desacompanhada de uma infraestrutura que lhe sustente, tem culminado na proliferação das favelas, além de diversos outros espaços urbanos ocupados de forma irregular, dando origem ao fenômeno definido como “cidade informal” (ANGELO, 2019; QUEIROZ; LIMA; SOUSA JUNIOR, 2019), isto é,

[...] o conjunto de moradias construídas em locais não reconhecidos oficialmente pelo órgão do Município responsável pelo controle urbano. A cidade informal é constituída por aglomerados, assentamentos irregulares, favelas, bairros não regularizados e conjuntos habitacionais construídos pelo poder público não aprovados pelo município, dentre outros (ANGELO, 2019, p. 17)

Nota-se também que conforme os espaços disponíveis para construção vão ficando escassos nas cidades, em virtude da compra desenfreada, por aqueles que detêm maior poder aquisitivo, de imóvel residencial sem pretensão de uso, tendo como fim tão somente a valorização, o valor do terreno aumenta, inviabilizando a compra por grande parte da população, contribuindo para que conjuntos de pessoas sejam forçadas a assentar-se irregularmente por diversos locais não destinados para tanto (ANGELO, 2019).

Morosamente, políticas públicas foram e são executadas a fim de reverter essa lógica, como ocorrera com a criação do programa Minha Casa Minha Vida, substituído pelo atual governo para Casa Verde e Amarela.

Entretanto, com o aumento desenfreado do custo dos materiais de construção, além da especulação imobiliária, fenômeno supramencionado, o sonho da casa própria ficou um pouco mais distante entre a população de baixa renda.

Noutro vértice, ainda que a maior parte das famílias que se assentam de forma irregular em determinados espaços ser pertencente à uma classe social mais baixa, tal irregularidade também existe em ambientes ocupados por indivíduos pertencentes à classe média-alta. A principal diferença entre estas duas realidades é que os grupos sociais mais vulneráveis ocupam devido à limitação de seu poder aquisitivo, e os grupos sociais mais altos ocupam devido à interesses especulativos. E, devido à influência política/judiciária a regularização se torna muito mais fácil para os grupos de classe mais alta (QUEIROZ; LIMA; SOUSA JUNIOR, 2019).

Não pairam dúvidas, por conseguinte, que a moradia está intrinsecamente ligada às necessidades básicas da vida do homem, embora o referido direito não seja assegurado de forma eficaz à população, sobretudo à classe baixa, carecendo do Estado a implementação de políticas públicas para a concretização do aludido direito.

Desse modo, vê-se a necessidade de investimento na regularização e melhoria das residências já existentes, mas que apresentam alguma inadequação, seja de infraestrutura, edificação ou até mesmo fundiária, partindo do poder público a sua efetivação. Aliás, “Ao contrário do déficit, a inadequação não envolve a substituição de domicílios. Aqui, a gente foca na qualidade das habitações passíveis de melhoras”, consoante explanou Frederico Poley (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2021).

## DOS ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO À MORADIA

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, consagrou-se no ordenamento jurídico brasileiro o marco declaratório de uma série de direitos, sobretudo aqueles advindos da própria natureza humana, objetos de diversas lutas pretéritas para seu reconhecimento, hoje, insuscetíveis de disposição, por importar não somente ao seu titular, mas também à toda coletividade.

Positivado pela referida carta magna ao longo do artigo 4º e seguintes, os direitos fundamentais asseguram aos “brasileiros e aos estrangeiros residentes no país”, estendendo-se também aos não residentes<sup>1</sup>, a igualdade, a liberdade e a dignidade, além de, dentre tantos, garantir o direito de propriedade.

Consoante anunciado, a efetivação e conseqüente normatização dos referidos direitos são frutos de uma trajetória longa e progressiva, objetos de conquistas históricas, e das constantes transformações e embates sociais.

Aliás, desde a antiguidade houveram batalhas para o reconhecimento da mínima dignidade humana, estendendo-se, consoante os ensinamentos de HERKENHOFF (2000), desde o Código de Hamurabi, na Babilônia, os pensamentos de Amenófis IV, no Egito, a filosofia de Mêncio, na China, a República de Platão, na Grécia, na vigência do Direito Romano, bem como em inúmeras civilizações ancestrais.

À época não havia a limitação do poder do Estado, sendo que as leis existentes não postulavam aos cidadãos<sup>2</sup> direitos que pudessem ser arguidos ao Estado, motivo pelo qual muitos teóricos afirmam que os Direitos Humanos tiveram como marco narrativo a limitação legal do poder estatal.

Recentemente, já na Era Cristã, com a Proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas (ONU), estabeleceu-se a proteção universal dos direitos humanos como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações.

Para Persson *et al.* (2019), a luta pelos direitos fundamentais remonta ao final da segunda grande guerra, quando se percebeu, pelos horrores então vividos por seres humanos, que não bastava, como acreditava o burguês revolucionário em 1789 ao tomar a Bastilha, garantir a vida, a propriedade, e a liberdade de pensamento, credo e voto. Precisava-se estender a todos

<sup>1</sup> “[...] a Constituição não pode ser interpretada “em tiras ou em pedaços”, como sempre lembra o Ministro Eros Grau do Supremo Tribunal Federal. Por isso, a expressão “brasileiros e estrangeiros residentes no País” deve ser analisada junto com o princípio da dignidade da pessoa humana. A partir do momento em que o constituinte positivou o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III), pretendeu-se atribuir direitos fundamentais a todos os seres humanos, independentemente de nacionalidade” (MARMELSTEIN, 2008).

<sup>2</sup> “[...] é o cidadão – homem – pleno, quem está provido de superioridade sobre os demais seres; com efeito, aqueles que têm a proeminência da palavra”.

o direito a uma vida digna, e, não apenas sobreviver precisa-se de dignidade.

Desta forma, não pairam dúvidas que os “direitos do homem”, como denominado no passado, não são inéditos da Constituição Federal de 1988, mas sim originários da própria natureza humana, tendo alguns deles inclusive, sido incorporados a esta em momento posterior à sua promulgação.

Dentre eles, frisamos aqui o direito à moradia, reconhecido expressamente em nosso ordenamento jurídico como integrante do rol de direitos sociais somente com a vigência da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, a qual alterou o art. 6º da Constituição Federal para vigorar com a seguinte redação, in verbis:

“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.” (Destaque nosso).

Na ocasião da promulgação da referida emenda, tratou-se do cumprimento pelo Estado brasileiro aos encargos avocados diante do Direito Internacional, concretizando-se como cláusula pétrea, nos termos do artigo 60, §4º, inciso IV, da Carta Magna desta Federação.

Aliás, o direito à moradia já fora objeto de preocupação do constituinte desde a promulgação da Constituição da República, consoante compreende-se da leitura de seu artigo 7º, inciso IV<sup>3</sup>, que ao positivar aos trabalhadores urbanos e rurais o salário mínimo capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, defendeu-se que este deveria ser suficiente à garantia da moradia.

Noutro vértice, sabe-se que por força do artigo 4º, inciso II, do texto constitucional, o Brasil é guiado, nas suas relações internacionais, pelo princípio da prevalência dos direitos humanos, e, haja vista o direito à moradia já ser previamente reconhecido internacionalmente em tratados e convenções, este já gozava tacitamente de status constitucional.

Se não bastasse, ainda antes da vigência da mencionada Emenda nº 26, de 2000, a Constituição Federal previa em seu artigo 23, inciso IX, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Evidente, portanto, que muito embora o direito à moradia não era reconhecido como direito social universal, referida garantia já integrava tacitamente o ordenamento constitucional brasileiro, sendo a sua positivação meramente objeto de preocupação do legislador.

Aliás,

“[...] o assunto referente ao direito à moradia não só interessa a determinado Estado, mas a toda humanidade, já que tal assunto é de interesse legítimo internacional, reconhecimento tido nos tratados aos quais o Brasil pertence”. (SOUZA, 2004, p.131). Na verdade, consoante os ensinamentos de NOLASCO (2008, p. 87) “[...] a casa é o asilo inviolável do cidadão, a base de sua indivisibilidade, é, acima de tudo, como apregoou Edwark Coke, no século XVI: ‘ a casa de um homem é o seu castelo’”.

Isto é, faz parte da busca do ser humano, um local onde possa desenvolver-se suas necessidades básicas como “relaxar, trabalhar, educar-se, faz-se necessário um lugar fixo e am-  
3 “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] V – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;” 4 Vide ADPF 672.

plamente reconhecido por todos”. (SOUZA, 2004).

É o que prescreve, a propósito, o artigo 2º do Estatuto das Cidades, que, amparado na ordem constitucional, garantiu a todos o direito de viver em cidades sustentáveis, tendo direito de posse e ter propriedade de terra, sendo capaz de morar, plantar, se desenvolver com acesso aos serviços básicos como saneamento, energia elétrica, acesso ao transporte público, lazer e oportunidades de trabalho (LIMA *et al.*, 2019).

Entretanto, com o crescimento desenfreado e desordenado das cidades, e ainda, com a expansão do agronegócio, por um lado, as áreas inocupadas foram limitadas aos detentores de maior poder aquisitivo, e por outro, quando economicamente acessível, se mostraram inviáveis para a vida humana.

Quer dizer,

Se em seu estado natural o homem, na imensidão do orbe, encontrava um ponto para estabelecer-se e a abundância de material para a sua edificação, o incremento da população e a carência de espaços livres foram comprimindo a potencialidade de exercício de moradia, até a sua gradual e drástica redução, senão extinção para os mais desfavorecidos (os moradores debaixo das pontes, das ruas, das praças e das calçadas), como ocorre diariamente nos grandes aglomerados humanos. (NOLASCO, 2008, p.88)

Em resposta, uma alternativa à atual lógica imobiliária e, como garantia dos direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal, a Regularização Fundiária Urbana – REURB é a maneira mais factível ao Estado para a adequação de ocupações irregulares, garantindo aos possuidores o título de propriedade com infraestrutura básica para seu desenvolvimento de forma humana.

Nesta ótica, a REURB-S surge como uma solução jurisdicional prioritária para resolver as questões de moradia no país, sendo de escopo social, jurídico e político. 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.

## A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – REURB

Ab initio, insta consignar que a REURB foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro como meio de efetivação do direito social à moradia estabelecido pelo artigo 6º da Constituição Federal de 1988, e integra o elenco das diretrizes da Política Urbana Nacional, sendo atualmente regulamentada pela Lei nº 13.465, de 2017, que dispõe:

(...) sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União (BRASIL, 2017, p. 1).

Trata-se de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, que permitem a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano com

a titulação adequada aos seus ocupantes, permitindo assim, que estes gozem do direito real de propriedade sobre seus imóveis.

Sob a ótica jurídica, referida titulação consiste no reconhecimento dos direitos dos moradores sobre o local em que se instalam, dando àqueles que até então detinham apenas a posse precária sobre o imóvel, segurança jurídica a fim de livremente usar, gozar e dispor como melhor lhe aprouver, com o devido registro da propriedade à margem da matrícula imobiliária junto à Serventia de Registro de Imóveis.

As medidas urbanísticas, por sua vez, correspondem à adequação dos assentamentos humanos com características urbanas à cidade ordenada, com a implantação de obras de infraestrutura essencial, nos termos do artigo 36, § 1º, da Lei nº 13.465, de 2017, tais como: “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 [...]” (BRASIL, 2017).

As ordens de cunho ambientais, a seu turno, tratam-se de atividades de conservação ambiental e de desenvolvimento sustentável, materializadas através de laudo, onde “deverá comprovar que as intervenções da regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior” (BRASIL, 2018).

Por derradeiro, as disposições sociais dizem respeito à garantia do direito à moradia de forma digna e às condições de vida adequadas aos seus beneficiários, promovendo, além da “integração social e a geração de emprego e renda”, a garantia da “efetivação da função social da propriedade” (BRASIL, 2018).

Tais medidas ocorrem a nível administrativo, em sua maioria, municipal, em duas modalidades: a REURB-S – Regularização Fundiária de Interesse Social, aplicada a núcleos urbanos informais que geralmente são ocupados por indivíduos de baixa renda; e, a REURB-E – Regularização Fundiária de Interesse Específico, que trata de qualquer outro caso que não se encaixe na primeira modalidade.

No entanto, ainda que exista distinção entre estas duas modalidades, ambas buscam o mesmo objetivo, sendo que, a referida distinção diz respeito basicamente à ocorrência (ou não) de direito à isenção dos emolumentos cobrados pela Serventia de Registro de Imóveis, bem como define a incumbência do ônus do Projeto de Regularização Fundiária Urbana e infraestrutura imprescindível.

Para Antunes (2017), a REURB-S e a REURB-E podem ser interpretadas como espécies do “gênero” REURB. Sendo que a primeira espécie é aplicado à aqueles núcleos urbanos informais que são ocupados predominantemente pela população mais desfavorecida, ao passo que a REURB-E diz respeito aos núcleos urbanos informais que são ocupados pelas parcelas da população que não se enquadra na característica de população desfavorecida.

O decreto de nº 9310, de 2018, que “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”, estabelece que poderão ser beneficiadas pelo REURB na modalidade Social apenas famílias que recebem uma renda equivalente a 5 (cinco) salários mínimos, podendo este valor ser diminuído de acordo com especificidades locais e regionais.



De forma geral, isto é, sem distinção entre as espécies do gênero, a Lei nº 13.465, de 2017 prevê em seu décimo artigo que são objetivos da REURB:

- I - 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;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - 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;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Em apertada síntese, seu objetivo é identificar os núcleos urbanos informais e formalizá-los, por meio de mecanismos interdisciplinares, garantindo a seus titulares o gozo do direito constitucional de moradia de forma digna.

No tocante à legitimidade, poderão requerer a REURB a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; 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; os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e, o Ministério Público.

Tratando-se de formação de núcleos urbanos informais, o pedido de instauração da REURB por proprietários de terreno, loteadores e/ou incorporadores ou seus sucessores que tenham dado causa, não os isentará de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

Cumprе enfatizar, por fim, no que tange à legitimidade, que muito embora “os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro”, consoante prescreve o Art. 14, §1º, da Lei nº 13.465/2017, é de competência do Município no qual estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária.

Nesta perspectiva, Desengrini (2019) descreve a proposta do REURB como uma ferramenta administrativa eficaz em sua finalidade de normalização fundiária, permitindo assim, promover um impulso para a questão a partir de uma estrutura mais simplificada que conta com o auxílio de medidas administrativas e extrajudiciais, e com o município sendo colocado como o principal agente desta modalidade de política pública, afastando de cena o Poder Judiciário, incapaz de atender às necessidades dos jurisdicionados dentro do ritmo adequado.

Referidas medidas administrativas têm como objeto tanto áreas públicas quanto particulares, sendo que no que diz respeito às áreas públicas a legislação acerca da regularização fundiária em estudo não faz distinção entre elas, ao contrário do Código Civil Brasileiro, que, em matéria de bens públicos os delimita como dominicais, de uso comum do povo, ou então, de uso especial.

A propósito, como se sabe, nos termos do artigo 17 da Lei nº 8.666/93, “a alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação [...]” e, “quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência”.

Longe disso, o artigo 71 da Lei nº 13.465, de 2017 prevê que “para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”, supramencionada.

Em seu entendimento, isto se deve ao fato de os legisladores terem adotado a chamada Teoria da Desafetação Tácita, pela qual entende-se que aqueles imóveis que sejam formalmente de outra natureza, quando não estão cumprindo para com a sua destinação, sejam entendidos como de natureza diversa (ANTUNES, 2017).

Neste vértice, ruas, praças, e outros bens públicos que nunca foram construídos e/ou incorporadas ao patrimônio público poderão destinar-se à garantia do direito de habitação.

Conforme Antunes (2017) isto se explica pelo entendimento de que o legislador reconheceu que diante de um cenário no qual o imóvel público não atende a sua função social, o direito à moradia do popular deve prevalecer sobre a propriedade de cariz público.

Por outro lado, tratando-se da forma de aquisição da propriedade, a Lei nº 13.465/2017 classifica a legitimação fundiária como mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade.

Diversa da aquisição derivada, onde existe um vínculo entre atual e o proprietário anterior do imóvel, na aquisição originária o referido vínculo existente é do atual proprietário intrinsecamente com o bem, de forma que não existe qualquer resquício de ligação com proprietário pretérito, inexistindo qualquer ônus ou gravame sobre o imóvel.

In casu, ante à aquisição originária, o Registrador está limitado à qualificação formal do título apresentado, que seja, a CRF – Certidão de Regularização Fundiária.

Ressalta-se que a referida análise a ser realizada pelo Registrador não é no intuito de impedir o acesso do título pretendido ao fôlio real, mas sim fazer com que sejam cumpridos os

princípios que norteiam os registros públicos.

Acerca do tema, o renomado doutrinador KIOITSI CHICUTA (2004, p.237), deixa assentado em seus ensinamentos que:

[...] é ampla a competência do Registrador para o exame de qualificação. Cabe ao Oficial a defesa dos princípios que norteiam os registros públicos e admite-se incursão em seus aspectos, não só extrínsecos, mas também intrínsecos, tanto assim que penetra no exame da validade dos negócios jurídicos (art. 166 do CC).

Neste íterim, complementa LUIZ EGON RICHTER (2004, p. 189) em sua obra acerca da qualificação notarial e registral:

[...] qualificar é algo mais profundo do que simplesmente examinar ou verificar um objeto, pois o exame e a verificação ficam no campo da contemplação [...]. No Registro de Imóveis, a qualificação do título transcende a mera contemplação, passando para o campo da substancialidade do objeto, no caso o título apresentado para fins de registro. A verificação é o início do caminho que deve levar à análise do mérito jurídico do título, com a finalidade de deferir ou não o registro.

Assim, quando o registrador concluir que a Certidão de Regularização Fundiária é passível de ser registrada, e, não havendo exigências nem impedimentos legais, nos exatos termos do artigo 51 da mencionada Lei nº 13.465/2017, o oficial do cartório de registro de imóveis efetuará o seu registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente.

A partir de então, consolidar-se-á, além da plena propriedade do imóvel em favor do interessado, como consequência à publicidade do título por intermédio do registro de imóveis, o cumprimento do Estado do dever constitucional de garantia não somente aos trabalhadores urbanos e rurais, consoante estabelece o artigo 7, inciso IV, da CF/88, mas à toda a população por ele tutelada, de melhoria de sua condição social, com moradia que atenda às suas necessidades vitais básicas e às de sua família.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consoante restou evidenciado, sendo o Brasil um país em que a desigualdade social se destaca, o Estado enfrenta graves problemas com a crescente quantidade de famílias que se assentam irregularmente nas cidades, e, conseqüentemente, acabam sofrendo por conta da marginalização, e da ausência de saneamento e infraestrutura urbana, ou seja, que vivem sem a qualidade de vida mínima para uma sobrevivência digna.

De igual forma, não pairam dúvidas de que o referido dilema já fora objeto de preocupação do legislador desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando, ao positivar aos trabalhadores urbanos e rurais o salário mínimo capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, defendeu-se que este deveria ser suficiente à garantia do direito de moradia, acrescida da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que trouxe ao direito à moradia o status de direito social/fundamental, até os dias presentes, com a edição da Lei nº 13.465 de 2017.

Neste íterim, a obra destacou a relevância da adoção políticas públicas a serem executadas a fim de reverter esse déficit habitacional que assola sobretudo a classe baixa deste país, com investimento na regularização e melhoria das residências já existentes, incorporando-as ao perímetro urbano regular.

Foi externada a importância da REURB no cenário brasileiro como ferramenta de combate às sequelas da desigualdade social, consistente num instituto jurídico cujo procedimento visa garantir o direito à moradia sobretudo à população que se aloca em assentamentos informais e em áreas irregulares nas cidades, garantindo aos beneficiários segurança jurídica a fim de usar, gozar e dispor do imóvel, com o devido registro da propriedade à margem da matrícula imobiliária junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

Entretanto, sendo o Estado garantidor do direito à moradia como direito fundamental, deve atuar em favor da legitimação das residências irregulares e inadequadas, e, com um conjunto de medidas pluridisciplinares, quer seja, jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, permitir que as referidas famílias se assentem com dignidade e tenham, ao menos, uma qualidade de vida básica.

Verifica-se também, por outro lado, além da regularização das moradias anômalas já existentes, a necessidade de que as cidades sejam planejadas e se desenvolvam de forma ordenada, visando a garantia de moradia para toda a população com o acesso a serviços básicos necessários a uma vida com dignidade, evitando a ocorrência do fenômeno gravíssimo que se observa na atualidade, previamente tratado neste escrito.

Evidente, portanto, que não obstante consignar-se como marco histórico no ordenamento jurídico fundiário do Brasil, a mera edição de normas legais não torna o instituto da Regularização Fundiária Urbana – REURB, isoladamente, resposta à atual crise fundiária, incumbindo à administração pública, sobretudo aos municípios a sua adoção como política pública de combate ao déficit habitacional.

Afinal, regras formais não extinguem a lide da falta de alternativa habitacional, ao passo que a ausência de subsídio do executivo na implantação de políticas relacionadas à regularização fundiária e ao desenvolvimento ordenado das cidades contribuirá, progressivamente, para a gradação dos loteamentos irregulares, ocupações informais, favelas, que se assentam nas áreas mais frágeis dos centros urbanos.

## REFERÊNCIAS

ANGELO, A. M. V. Análise do PPAG/PBH 2018/2021 do ponto de vista da regularização fundiária e urbanização em área de interesse social em ambiente urbano. Monografia (Especialização em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: < <http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2664/1/Ana%20Margarida%20Vieira%20Angelo.pdf> >. Acesso em: 29-MAI-2021.

ANTUNES, Marcello Rennó de Siqueira. O regime constitucional da propriedade pública dominical federal e a moradia social. 2017. 183 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20904>. Acesso em: 06 nov. 2021.

BRASIL, Habitat para a humanidade. Tanta gente sem casa, tanta casa sem gente. Disponível em <<https://habitatbrasil.org.br/impacto/nossa-causa/#:~:text=Mais%20de%206%2C35%20milh%C3%B5es,fam%C3%ADlias%20vivem%20em%20%C3%A1reas%20urbanas>>. Acesso em: 29-MAI-2021.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 06 nov. 2021.

CHICUTA, Kioitsi. Qualificação dos títulos judiciais. Introdução ao Direito Notarial e Registral. Coordenação Ricardo Dip – Porto Alegre: IRIB: Fabris, 2004.

DESENGRINI, M.E.F. A REURB como instrumento de regularização fundiária para as comunidades do maciço central em Florianópolis - SC. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial) - Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/214509>>. Acesso em: 06 nov. 2021.

HERKENHOFF, João Baptista. Cidadania. São Paulo: Acadêmica, 2000.

LIMA, R. N. D. A regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S) como solução jurisdicional prioritária: uma diretriz para a atuação da defensoria pública na figura de custos vulnerabilis nos litígios coletivos possessórios urbanos. In: CONADEP, XIV, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=42526>>. Acesso em:

MARMELSTEIN, George. Titularidade de Direitos Fundamentais por Estrangeiros Não Residentes no País. Disponível em: <<https://direitosfundamentais.net/2008/04/29/titularidadede-direitos-fundamentais-por-estrangeiros-nao-residentes-no-pais/>>. Acesso em: 13-MAI-2021.

MEURER, S.A. Estudo da aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017: REURB e seus decretos no município de Florianópolis - Santa Catarina. 2020. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial) - Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/215963>>. Acesso em: 06 nov. 2021.

NALINI, J. R. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, J. R.; LEVY, W. Regularização fundiária. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 20174.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. Direito Fundamental à Moradia. São Paulo: Editora Pillares, 2008.

O ESTADO DE S. PAULO, Notas & Informações. O déficit de moradias dignas. Estadão, 04-JUN-2021. Disponível em <<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,o-deficit-de-moradias-dignas,70003736419>>. Acesso em: 04-JUN-2021.

PERSSON, R. *et al.* O DIREITO SOCIAL À MORADIA DIGNA E A

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - REURB COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO. Disponível em: <<https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaoconhecimento/article/view/12816/11497>>. Acesso em: 13-MAI-2021.

QUEIROZ, J. H. M.; LIMA, D. F.; SOUSA JUNIOR, A. M. Regularização fundiária de interesse social: a etapa de registro de imóvel no município de São Miguel/RN. Caderno de Pesquisa, Ciência e Inovação, v. 2, n. 1, p. 1-162, 2019. Disponível em: <<https://www.researchgate.net>>. Acesso em: 29-MAI-2021.

RICHTER, Luiz Egon. Da qualificação notarial e registral e seus dilemas. Introdução ao Direito Notarial e Registral; coordenação Ricardo Dip - Porto Alegre: IRIB: Fabris, 2004.

SECRETARIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Regularização Fundiária Urbana (REURB). 2020. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/letra/r>>. Acesso em:

29-MAI-2021.

SILVA, Janaino Ferreira. Cidadãos e não cidadãos na Atenas do período Clássico: O processo contra Neera. Disponível em <[http://www.neauerj.com/Nearco/arquivos/ numero15/1.pdf](http://www.neauerj.com/Nearco/arquivos/numero15/1.pdf)>. Acesso em: 29-MAI-2021.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. Direito à Moradia e de Habitação: Análise Comparativa e suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos da Personalidade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.