

A APLICABILIDADE DA REURB (LEI nº 13.465/2017), EM NÚCLEO INFORMAL ESPECÍFICO

Isis Rodrigues Machado Lima¹
Jonas Marcelo Silva de Lima²
Eduardo Langoni de Oliveira Filho³

eduardolangonifilho@gmail.com

ÁREA DE CONHECIMENTO: Ciências Sociais e Aplicadas

RESUMO

A REURB - Regularização Fundiária Urbana foi instituída pela Lei nº 13465/2017, sendo um marco jurídico no desenvolvimento democrático quando se trata dos direitos constitucionais de Habitação, seu objetivo é tornar o processo de regularização fundiária menos burocrático e mais eficiente, através de procedimentos exclusivamente administrativos no âmbito do Poder Executivo Municipal e do Cartório de Registro de Imóveis. O presente trabalho pretende entender a viabilidade da aplicação desse Instituto Jurídico, em um Núcleo informal existente desde de final da década de 60, no Município de Areal/RJ, em um lugar conhecido como Estação, contendo 30 lotes a ser regularizado. Dessa forma, buscou-se compreender quanto a modalidade, classificação, medidas a ser utilizadas. No estudo de caso foi realizado um levantamento para obtenção de informações sobre a área irregular, sendo adotada o modo de pesquisa documental, no primeiro momento de forma genérica para conhecimento técnico, posteriormente específica direcionada área examinada. Para conduzir maior diretriz ao cenário abordado, em paralelo, foi utilizado o meio de pesquisa bibliográfica. Foi aplicado o método explicativo, pois trata-se da metodologia que mais colabora para verificação e conexão das idéias, fatos históricos, estruturais e circunstanciais.

PALAVRAS-CHAVE: Direito de Propriedade, Atribuição Social da Propriedade, Reurb, Nucleo Urbano.

INTRODUÇÃO

No Brasil, o problema social de habitação é muito maior do que a falta de moradia, pois muitos possuem suas casas, porém, em caráter irregular ou informal, não

¹ Acadêmica do 10º período curso de Bacharel de Direito da Faculdade Vértice – UNIVÉRTIX. isisrmlima@gmail.com. Aluna do PIVIC - UNIVÉRTIX

² Acadêmica do 10º período curso de Bacharel de Direito da Faculdade Vértice – UNIVÉRTIX. jonasmcarcelo25@gmail.com. Aluno do PIVIC - UNIVÉRTIX

³ Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, com bolsa do Centro de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogado. Membro do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo (GDAC).

exercendo a função desses imóveis como deveria. Conforme a Constituição Federal de 1988, os direitos e garantias individuais e sociais têm como escopo a dignidade da pessoa humana, nesse sentido, o direito constitucional de habitação é constituído por três pilares, sendo estes: o direito à moradia, direito à propriedade e a destinação social da propriedade.

Em busca, de instrumentos jurídicos a serem utilizados, tanto no fator de desenvolvimento quanto na área democrática, percebe-se, que o instituto da REURB, por meio da criação da Lei nº 13.465/17, segue o direcionamento de desjudicialização, abordando a regularização fundiária urbana na sua função de garantir a legalização jurídica de núcleos urbanos informais já consolidados. Isso porque, “a regularização compreende um processo de medidas que visam garantir a moradia digna, solucionar os problemas dominiais e implantar infraestrutura essencial, de modo que seus instrumentos são imprescindíveis para a constituição da propriedade formal, conferindo titulação aos ocupantes de assentamentos informais e clandestinos adquiridos em descompasso com a legislação vigente” (SILVA, 2017).

Deste modo, o presente estudo tem como objetivo, verificar a possibilidade do processo de regularização através da REURB, em um núcleo informal consolidado, identificado no Município de Areal/RJ, em terras públicas, situados na Rua Manoel Fernandes, Estação, sendo tais áreas ocupado após desativação da rede ferroviária no ano de 1965, compreendido de 30 lotes.

O tema a ser proposto possibilita identificar a importância da elaboração e execução de projetos dentro das Legislações vigentes, tendo como propósito uma pesquisa sobre a regularização fundiária urbana na perspectiva de construção de direitos fundamentais.

Este estudo, justifica-se pela necessidade de adequar o núcleo apontado, a um Instituto Jurídico que o regularize, visto que o terreno cujo o loteamento irregular se estabeleceu, foi cedido aos ocupantes, pela antiga Rede Ferroviária Federal, atual União Federal, no ano de 1983, através de Instrumento Particular de Permissão de Uso (doc. Público); desde então vem apresentando uma crescente, se consolidando, através de construções, fornecimento de energia e água, rede de esgoto,

pavimentação de ruas, e ainda, instituição de impostos municipais inerentes as referidas áreas.

Não obstante, o Município de Areal, no ano 1996, pactua com a antiga, Rede Ferroviária Federal, atual União Federal, proprietária dos lotes em tela, uma promessa de compra e venda, em decorrência à desapropriação amigável (doc. Público), e nesse mesmo ano cessionou a promessa por instrumento particular a todos os ocupantes do núcleo (doc. Público). Por fim, o débito referente a transação entre a União Federal, antiga Rede Ferroviária Federal, e Município de Areal foi finalizada no ano de 2011, com a quitação do débito em sua totalidade, referente ao parcelamento que havia gerado a Promessa de Compra e venda a época.

Contudo, ainda que quitada as áreas pelo Município de Areal, não houve concretização da transmissão para os então cessionários de cada lote, fixando um lapso temporal de aproximadamente 40 anos, do início da posse (1983), ao ano da presente pesquisa (2023).

Considerar a dilatação temporal de quatro décadas, e a inconclusão do pacto convencionado em outro tempo, constata-se, que nem todos os ocupantes atuais das áreas, serão os detentores primários, designados nos títulos fornecidos pelos entes públicos.

Sendo assim, a substituição do título cedido no passado, em instrumento público para fim de registro, não cumpre os requisitos constitucionais que permeia este estudo, pois tal procedimento concede propriedade, porém, com as manifestas mudanças ocorridas naquele meio e prováveis transmissões, os habitante do presente núcleo (herdeiros e outros adquirentes), não seriam atingidos pelo lançamento imobiliário, deixando assim, de cumprir a atribuição social da propriedade, outra vertente constitucional que ampara esta pesquisa.

Em meio a esta problemática, o presente trabalho pretende busca por dispositivos que asseguram os preceitos constitucionais, do direito a propriedade, conjuntamente, com o seu fim social.

Nessa perspectiva, contemplamos a Lei nº 13.465/17, conhecida como a Lei da REURB, esta traz grandes inovações na regularização fundiária urbana, para núcleos informais comprovadamente existentes, até 22 de dezembro de 2016. Por tanto, o

chamamento deste instituto para o caso concreto, visa, permitir a promoção do resgate da cidadania e da dignidade de inúmeros indivíduos, tratando de desburocratização e simplificação dos procedimentos.

Por fim, a discussão a respeito da Reurb é atual e de interesse público, a temática visa um conhecimento para a aplicabilidade prática, com ampliação do panorama para o mundo jurídico e acadêmico.

REFERENCIAL TEÓRICO

A regularização fundiária se trata da transformação da situação informal ou irregular, em situação Jurídica Formal, é caracterizada pela legitimação do direito, convertendo a posse em propriedade, atestada pelo registro imobiliário.

Para Cassel Júnior (2017):

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

Segundo Pinho e Souto (2011):

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

Nesse contexto, as áreas ocupadas irregularmente, são formalmente reconhecidas, asseguradas legalmente, através de requisição administrativa direcionado aos entes públicos de direito, reconhecendo prerrogativa do imóvel com transmissão de sua titulação.

Apesar da regularização fundiária não ser direcionada à população específica, o procedimento inclina-se regularmente ao público de baixa renda ocupantes de áreas públicas ou privadas com o intuito de fixar sua moradia ou de sua família.

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

Para Alfonsin (1997):

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

Para Santin (2018):

a efetivação da Regularização Fundiária decorre da adoção de medidas sociais, ambientais, urbanísticas e jurídicas para fazer com que as propriedades irregulares se tornem legais. A regularização fundiária garante a segurança da posse e promove a integração sócio espacial das pessoas que residem em áreas irregulares.

Leciona Carvalho Filho (2008) a respeito que “mais do que um simples direito subjetivo, a regularização fundiária se caracteriza por ser um direito fundamental de indivíduos ou de grupos sociais dentro do cenário urbanístico”. A Carta Magna fez alusão indireta à regularização fundiária, pois está interligada a um conjunto de parâmetros que levam à caracterização de direito fundamental.

METODOLOGIA

Primeiramente, foi realizada uma pesquisa documental, tais como a Constituição Federal Brasileira, o Estatuto da Cidade, Reurb, portarias relacionadas à ocupação do solo, Código de Obras e Edificações do município, criando a base do conhecimento técnico necessária para entendimento e desenvolvimento do procedimento. Posteriormente, seguindo essa base de pesquisa, no âmbito específico da área a ser implementado o presente estudo, foi realizada uma análise da situação das irregularidades dos imóveis, através de consultas a documentos públicos, emitidos através de requerimento junto a Prefeitura Municipal e ao Cartório, tais como certidões e plantas. E ainda, pesquisa bibliográfica, a fim de conduzir uma maior diretriz ao cenário abordado, fazendo pesquisas em artigos, livros, revistas digitais e dissertações de mestrado.

O presente trabalho utiliza método explicativo de pesquisa, pois trata-se da metodologia que mais colabora para verificação e conexão das idéias, fatos históricos, estruturais e circunstanciais. No estudo de caso foi realizado um levantamento para obtenção de informações sobre a área irregular, composta de núcleo de 30 imóveis, localizado na Rua Manoel Fernandes, no entorno da antiga estação de trem, em função da viabilidade da aplicabilidade da Lei nº 13465/17.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O direito imobiliário vem sofrendo grandes mudanças, com desburocratização, a simplificação e a ampliação dos meios de formalização da titularidade de imóveis nos âmbito extrajudiciais.

A Lei nº13.465/17 configura verdadeira mudança de paradigma, trazendo em sua estrutura a formalização do condomínio de lote, da regularização fundiária (rural e urbana) e ainda criando um novo direito real: o de laje. Apesar desta lei tratar sobre diversos assuntos diferentes, trazendo profundas modificações, alterando varias outras leis, reformando altamente o sistema de regularização fundiária urbana (Reurb), ela consiste, basicamente, em procedimentos para legalização de núcleos urbanos informais, permitindo e facilitando a formalização e registro dessas áreas no cartório e originando unidades imobiliárias autônomas dignas, valorizadas e capazes.

Nesse sentido, Cassel Júnior parte do seguinte entendimento após identificada a área irregular, a forma mas justa de resolver o problema e regularizar-la, trazendo segurança jurídica a comunidade, cujo o núcleo passa a ter benefícios de políticas públicos, fazendo parte, do cadastro imobiliário municipal. No entanto, a área específica estudada, conforme histórico acima apresentado, já traz um avanço nesse sentido, pois o Município mantém um compromisso com os ocupantes primários, pactuado no ano de 1996, e ainda uma comunidade estruturada, registrada municipalmente, com as devidas políticas implantadas, em contrapartida, são cobrados os impostos devidos em favor a gestão municipal.

Como Pinho e Souto, explanou, o processo de regularização pode estar condicionado a determinados fins, consertar o que está em desacordo com algo, no caso específico em questão, temos um impedimento legal, visto que o tal núcleo caracteriza-se como bem de patrimônio público da união, com isso a impossibilidade da transferência do mesmo, ainda que mediante a pagamento ao ente público Municipal. Sendo assim, tal transmissão se tornava impossível, por conta, da vedação a usucapião de bens públicos, instituída na Constituição.

A Constituição Federal tem instituída em seu art. 183, § 3º, a proibição da aquisição de imóveis públicos urbanos por usucapião. O Código Civil, discorre sobre inalienabilidade dos bens públicos afetados, impossibilitando sua transferência a

terceiros. Contudo, a própria legislação aponta uma exceção quando se trata de bens públicos dominicais, quando não são destinados para uso público específico, podendo ser alienado uso real, na condicionante "enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar". Em síntese, em alternativa ao impedimento da usucapião de área pública dominical, a lei expandiu a permissão do uso especial para fins de moradia, para certas áreas públicas ocupadas.

Conforme Alfonsin e Santin, reforçam, e a própria Lei da REURB no seu art. 9º, estipula, como forma de medidas adotadas para o procedimento, as sociais, ambientais, urbanísticas e jurídicas. De tal modo, que para a área direcionada podemos dizer, que o 01º (primeiro) é precedentes constitucional visando qualquer fim, o 2º (segundo) e 3º (terceiro) encontram-se superados, pois já é área consolidada e reconhecida pelo município, restando estabelecer o meio jurídico a ser adotado para o alcance do devido fim. Para isso, é de se identificar as condições adotados pela Lei Federal, tal como, os critério no âmbito Municipal.

Aspectos da Lei Federal nº 13.465/2017

A REURB se trata de um procedimento administrativo, com varias etapas, dentre elas abrangendo questões urbanísticas, burocráticas e civis. Cada núcleo existe sua singularidade, e essa maleabilidade é permitida, dentro da regularização fundiária, respeitando suas especificidades. Podemos identificar, claramente essa flexibilidade, quando trata no seu art.10, a os objetivos da REURB; em seu art. 14 da ampliação no rol de legitimados; e ainda, no art. 15º com o emprego de 15 instituto jurídico, a depender, para ser utilizado conforme o caso, aumentando substancialmente seu alcance.

Conforme norma Federal, a REURB pode ter as seguintes classificação: Reurb-S, sendo esta no âmbito social, voltada a população de baixa renda; Reurb-E, abrangendo núcleo específico, em qualquer esfera financeira; e, o Reurb-I, acolhendo os tais núcleos Inominado, cujo seu inicio se deu antes do ano 1979.

Essa classificação é de suma importância, pois ele que determinará a cobrança de custa, ou sua isenção quando se tratar da Reurb-S, não havendo para essa modalidade qualquer tipo de cobrança seja ela administrativas ou registrais, inclusive

devendo o município custear todos os projetos e estudos necessários para a regularização fundiária.

Quando se trata dos parâmetro da lei em tela, alencados no art. 36, esta novamente considera a peculiaridade de cada localidade, deixando a critério do município suas dispensas e suas exigências, conforme redação do art. 36, IX e art. 36, §1º, V. Isso quer dizer, que é de responsabilidade municipal definir o conceito de núcleo urbano informal consolidado, requisito intrínseco à regularização fundiária e que nos termo da lei é “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município” (art. 15, III, da Lei nº 13.465/2017). Cabe destacar, que apesar da Lei da Reurb ter padrões genéricos com ampliação da competência municipal, o art. 28, Parágrafo único, dispensa a formalização de lei específica municipal para instaurar o procedimento.

Nesta ótica, o núcleo informal objeto deste estudo se classificação em Regularização Fundiária Urbana (Reurb-I), de Interesse Inominada, se enquadrando aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior ao ano 1979, sendo este o marco constitutivo da Lei do Parcelamento do Solo Urbano nº 6.766/1979. A categoria para a implantação do procedimento, possibilita a dispensa de determinados requisitos, pois o núcleo se encontra implementado e integrado á cidade, conforme informação acima demonstradas (concessão de luz, água, pavimentação, pagamentos de impostos, etc.), havendo para estes casos, uma maior flexibilidade no procedimento administrativo.

Ao fim desteprocasso, deve-se ter aprovado projeto de regularização fundiária e emitida a Certidão de Regularização Fundiária – CRF, devendo estes ser levado ao registro de imóvel do cartório correspondente, onde será aberta uma matrícula originaria individual para cada área do núcleo que tenha ingressado nesse projeto.

A definição de critérios específicos pelos Municípios

O Município se torna imprescindível, quando se trata deste instrumento, pois será direcionado por ele as medidas adequadas e as necessárias, para que tenha eficácia a

regularização no determinado local, posicionando o Município no status de principal vetor junto a regularização, avaliando a necessidade concreta de cada ocupação.

Quanto organização procedimental, instituído pelos órgãos municipais, torna-se o saneamento deste mais célere e previsível, pois sendo demanda do próprio município este tem capacidade pra identificar e resolver antecipadamente as situações decorrente a área a ser regularizada.

Segundo Bazzoli e Gomes (2021), “o ideal é que os Municípios estabeleçam, por legislação própria, um “amplo programa de regularização fundiária urbana”, tratando da destinação de recursos e da capacitação dos gestores, de modo a coadunar com a garantia do direito à cidade”, sendo assim, apesar de não obrigatório lei específica municipal para procedimento da REURB, é de notável importância que haja um direcionamento, que manifeste a realidade do município.

Nesse sentido, o Município de Areal/RJ, onde o núcleo informal do estudo se localiza, não á nenhum regimento ou legislação orgânica específica que estabeleça critérios e procedimentos para adoção de tal método jurídico. No entanto, não a óbice para abertura do processo administrativo, afim de regulamentar a área em tela, com o início do processo pautado nas normas da Lei Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, a legislação de regularização fundiária urbana é uma importante ferramenta para garantir o acesso ao direito constitucional de habitação. Nesse contexto, os pilares do direito á habitação, quais são: o direito à moradia, direito à propriedade e a destinação social da propriedade, estão classificado como fundamental, chamando assim a responsabilidade o Estado para a identificação, organização, resolução de forma eficaz para que tal direito seja efetivado.

Em análise, ao caso concreto de área irregular consolidada no Município de Areal (imóveis da Rede Ferroviária), sendo este situado em bem público, havendo um lapso temporal proeminente desde sua instituição e reconhecimento, haveria necessidade de uma efetividade para que os direitos constitucionais dos habitantes daquelas áreas fossem alcançados.

Quando no ano de 2017, entrou em vigor no território nacional a Lei nº 13.465, também conhecida como a Lei da REURB, responsável por estabelecer normas gerais

e procedimentos relativos à regularização fundiária no Brasil. Visto que, por meio tradicional, tais móveis não alcançaria a destinação social, a ele imposta pela Carta Magna, diante do decurso do tempo referente ao reconhecimento da posse á presente data do estudo.

A REURB vem trazendo inovações que engloba a situação dos imóveis analisados em seu rol de favorecimentos, no caso de propriedade de órgãos públicos, beneficiando os atuais titulares, dando preferência as mulheres responsáveis pela família, e flexibilizado o procedimento do núcleos informais anterior ao ano 1979.

Apesar do Município sob exame, não conter regras próprias para o procedimento a ser adotado, isso não se torna um impedimento para sua aplicação, conforme determinado na Lei Federal.

Sendo assim, entende-se que tal lei perfaz as áreas constitucionais envolvidas: o direito a moradia, estabelecido desde a permissão de uso pactuadas no ano de 1983, e reforçada pelo Município no ano de 1996; a permissão através de procedimento administrativo da emissão da CRF, para registro Imobiliário no cartório competente, instituindo o direito a propriedade. E por fim, sendo estabelecido o registro de imóveis em nome dos atuais ocupantes, podendo estes ser utilizados para o melhor interesse do então proprietário, obedecendo assim, o tão esperada fim social da propriedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. DOU de 5.10.1988. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017. REURB. Regularização Fundiária Rural e Urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 11 mar. 2023.

CARVALHO FILHO, J. dos S. Regularização Fundiária: Direito Fundamental na Política Urbana. Revista De Direito Administrativo, 2008, 247p. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/41552/40864/86584>> . Acesso em: 3 mai. 2023.

CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre. REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. [livro digital] – Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. 164. Disponível em . Acesso em: 03 mai. 2023.

SILVA, Renan Luiz dos Santos da. Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n. 13, p. 131-144, 2017.