

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (FASES ADMINISTRATIVAS): EFETIVO DIREITO À MORADIA DIGNA NOS CENTROS URBANOS?

<https://dx.doi.org/10.23925/2596-3333.2020v3i10a10>

Recebido: 14.06.2020

Aprovado: 30.08.2020

RITA DE CASSIA CURVO LEITE

POSSUI GRADUAÇÃO EM DIREITO PELA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (1988). MESTRE EM DIREITO CIVIL COMPARADO (1993) E DOUTORA EM DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS PELA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (2016). ATUALMENTE É PROFESSORA ASSISTENTE MESTRE DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO E ASSISTENTE DE COORDENAÇÃO DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO IMOBILIÁRIO DA PUC - COGEAE. ADVOGADA EM SÃO PAULO. É CONSULTORA DO CPDEC (CENTRO DE PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO CONTINUADA) TEM EXPERIÊNCIA NA ÁREA DE DIREITO, COM ÊNFASE EM DIREITO CIVIL, ATUANDO PRINCIPALMENTE NOS SEGUINTE TEMAS: MULHER ADVOGADA, DIREITOS DA PERSONALIDADE, DIREITOS DE FAMÍLIA, CONTRATOS, CONSUMIDOR E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA.

RESUMO: Uma das inovações apresentadas pela Lei nº 13.465/2017, que estabeleceu uma reestruturação no direito imobiliário e urbanístico nacional, gira em torno da assim denominada Regularização Fundiária Urbana (ou simplesmente REURB) como instrumento garantidor do direito à moradia nos grandes centros urbanos. O presente ensaio pretende analisar, prioritariamente, as fases administrativas da REURB que, apesar de se revelar uma ferramenta séria para dar efetividade à segurança e reorganização da moradia digna nas cidades, como exercício da função social da propriedade, longe está de “sair do papel”. Essa primeira conclusão pode ser confirmada mediante o emprego do método empírico indutivo, à luz do direito científico e da jurisprudência pátrios. Teme-se, lamentavelmente, que se torne uma utopia. Por meio desse estudo, de se notar haver um longo e sinuoso caminho a percorrer, agravado pela extrema desigualdade social latente nas metrópoles, potencializada em tempos de pandemia.

PALAVRAS-CHAVE: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. DIREITO À MORADIA. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. DESIGUALDADE SOCIAL. PANDEMIA.

ABSTRACT: One of the innovations presented by Law number 13.475/2017, which established a restructuring in the national real estate and urban law, revolves around the so-called Urban Land Regularization (or simply REURB) as an instrument that guarantees the right to housing in large urban centers. This essay intends to analyze, as a priority, the administrative phases of REURB, which despite being a serious tool for making security and reorganization of decent housing in cities effective, as an exercise of the social function of property, is far from becoming reality. This first conclusion can be confirmed through empirical inductive method, in the light of scientific law and Brazilian jurisprudence. Unfortunately, it is feared that it will become a utopia. Otherwise, this simple study

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

indicates that there is a long and winding road to travel, aggravated by the extreme latent social inequality in the metropolises, enhanced in times of pandemic.

KEYWORDS: URBAN LAND REGULARIZATION. RIGHT TO HOUSING. SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY. SOCIAL INEQUALITY. PANDEMIC.

INTRODUÇÃO

A Regularização Fundiária Urbana constitui um processo complexo com o objetivo de garantir o direito à moradia digna¹ e que envolve medidas de cunho social, urbanístico, ambiental e econômico, para o fim de atribuir legítimo título de posse e/ou de propriedade não só aos ocupantes de assentamentos informais e áreas clandestinas, comunidades (favelas) e condomínios irregulares, invariavelmente de baixa renda, como ainda àqueles cuja propriedade apresente algum vício junto ao fôlio real, transmudando a irregular ocupação em áreas urbanas ou o registro defeituoso em um novo *status* de regularidade, devidamente amparado pela lei e pelo direito².

¹ Alçado ao patamar de direito fundamental, por força da Emenda Constitucional n. 26, de 2000, que alterou a redação do art. 6º da Constituição Federal de 1988, o direito à moradia passa a ser protegido pelo princípio que rege todas as relações e é base da Constituição Federal: a dignidade humana. É notória sua primazia, não só por seu valor econômico e social, mas também diante de seu reflexo moral e espiritual, estabelecendo vínculo com outros direitos, visto que, ao morar sob um teto, na verdade, cuida-se de realizar, igualmente, outros direitos, como a honra, o sossego, a saúde, etc. Não há, de fato, como admiti-lo isoladamente, uma vez que, por ser tão essencial, se une àqueles. Realmente, não há como desenvolver vida saudável em situação desumana. Nesse sentido, a menção do direito à moradia como direito social, sem dúvida, deve atender aos regramentos internacionais, dos quais o Brasil é parte, de modo a sempre propiciar, por meio da implantação de cada legislação a respeito, o favorecimento do indivíduo, para facilitar a aquisição da sua casa própria e contribuir de forma incisiva na continuidade das relações jurídicas que cercam dito direito (SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes, “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, p. 132). Como bem adverte ODONÉ SERRANO JÚNIOR, “as condições nas quais se exerce a moradia podem implicar violação da dignidade e de outros direitos que lhe são corolários, como ocorre nos casos das pessoas em situação de rua, quando não se oferecem albergues adequados dentro de um conjunto de ações de assistência social voltadas à emancipação do indivíduo; das pessoas que habitam em lugares inadequados, perigosos e/ou insalubres, como as que vivem embaixo de viadutos, em morros com risco de desabamento, às margens de cursos d’água sujeitos à inundação; ou, ainda, daqueles que moram em cortiços ou outros tipos de habitação coletiva, privados de um mínimo de privacidade para si e para seus familiares” (in “O Direito Humano Fundamental à Moradia Digna: Exigibilidade, Universalização e Políticas Públicas para o Desenvolvimento”, Tese de Doutorado apresentada perante à Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR – sob orientação da Professora Dra. Jussara Maria Leal de Meirelles disponível pelo Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR Biblioteca Central, 2011). Em igual sentir, CAMBLER, Everaldo Augusto, “Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade”, in ALVIM, José Manoel de Arruda e CAMBLER, Everaldo Augusto, “Estatuto da Cidade”, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, pp. 358-359.

²Artigo 9º da Lei nº 13.465/17.

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

Acredita-se que a REURB configure, em essência, um mecanismo representativo do exercício coordenado de funções governamentais metropolitanas atreladas, em situações específicas, à atuação do próprio particular (o loteador, por exemplo), com o escopo de facilitar o processo de planejamento metropolitano para o fim de adequar o uso das áreas ocupadas (núcleos urbanos; núcleos urbanos informais e núcleos urbanos informais consolidados).

Em estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), em 2010, mais de 11 milhões de pessoas viviam em assentamentos irregulares, o que correspondia, à época, a 6% (seis por cento) da população brasileira. Tais assentamentos estavam especialmente presentes nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Ditos municípios somavam juntos quase a metade das áreas favelizadas do País.

Ultrapassada uma década, o que se viu foi não só a manutenção dos assentamentos irregulares como, pior que isso, a proliferação desse cenário para outros centros urbanos ao redor do País. É inegável o enorme contingente de habitantes que não tem acesso à “cidade formal”: sem direito à propriedade da terra ou sem a regularização do imóvel, os moradores sofrem com a insegurança legal, além dos riscos inerentes à autoconstrução, tais como os incêndios, desabamentos, alagamentos, afora a exposição aos malefícios físicos e psíquicos advinentes da falta de planejamento humano que coloca em risco a vida dessas populações, etc.

Isso tudo sem contar, ainda, que as aglomerações humanas expõem a ferida das populações mais carentes, desprovidas de saneamento básico, acesso à saúde, educação e transporte, abandonadas pelo Poder Público. Lembre-se, mais recentemente, que a pandemia ocasionada pela proliferação do CoVid-19 só fez aflorar a pandemia já latente nos ambientes urbanos favelizados agravando, exponencialmente, a hipervulnerabilidade dessas populações.

Eis que a Regularização Fundiária Urbana sobressai, assim, em meio às inúmeras urgências metropolitanas, como uma forma de resgatar o caminho da organização

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

metropolitana, incorporando os núcleos urbanos informais (núcleos em situação irregular e sem titulação dos ocupantes) ao ordenamento territorial urbano.

Mas será que representará efetiva ferramenta hábil a consolidar dignidade à moradia?

2 - BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA CRONOLOGIA LEGISLATIVA EM TORNO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A preocupação com o crescimento populacional desordenado nas cidades já tivera sido revelada no Brasil por alguns estudiosos, tais como, Eros Roberto Grau (1983), Lucia Valle Figueiredo (1980), Maria Magnólia Lima Guerra (1981), Paulo J. Krischke (1984), entre outros, nos idos de 1980.

Destaca André Abelha (2019), com efeito, que foi justamente na década de 1980 que se formara o "*movimento nacional pela reforma urbana*", um dos responsáveis pelo acolhimento, na Constituição de 1988, de um capítulo dedicado à política urbana.

Assim que a Constituição Federal de 1988 – em especial, nos artigos 182 e 183 – privilegiou a função social da propriedade e previu figuras como o plano diretor municipal, o parcelamento e a edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, a redução de tempo para a usucapião de área urbana de até 250m² e a impossibilidade de usucapir imóveis públicos.

Seguiu-se o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) que estabeleceu diretrizes gerais da política urbana brasileira com destaque à regularização fundiária. No referido diploma, a regularização fundiária é tratada como diretriz geral (artigo 2º, XIV) e instrumento jurídico de política urbana, não só de forma autônoma (artigo 4º, V, "q"), mas também como um dos fundamentos para o direito de preempção (artigo 26, I) e a transferência do direito de construir (artigo 35, III), surgindo, ainda, como parte integrante das operações urbanas consorciadas (artigo 32, §2º, II).

Sobre os aspectos fundamentais do Estatuto da Cidade, aliás, esclarecera Toshio Mukai (2001, p. 41) que a política de desenvolvimento urbano perpassa,

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

obrigatoriamente, pela competência do Poder Público municipal visando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Em verdade, a cidade e o ambiente urbano (artificial) saudáveis constituem autênticos valores da democracia, tanto que a tutela do ambiente urbano artificial e a garantia da função social da cidade são atribuições de todos, em especial dos Poderes Públicos (NERY, Rosa Maria de Andrade e NERY JÚNIOR, Nelson, 2016, p. 226).

Ainda em 2001, foi editada a Medida Provisória nº 2.220 que dispôs sobre a concessão de uso especial e criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Segundo Abelha (2019), essa medida representou um avanço importante ao garantir ao ocupante (que atendesse aos requisitos ali previstos) o direito à concessão de uso especial para fins de moradia.

Em 2005, a Lei nº 11.124 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS. O SNHIS passou a centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social. O FNHIS, de natureza contábil, tinha o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda, sendo a Caixa Econômica Federal o agente operador do referido FNHIS, a quem competia atuar como instituição depositária dos recursos do fundo. O Conselho Gestor do FNHIS, por seu turno, órgão de caráter deliberativo, seria composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil.

A Lei de Acesso aos Imóveis da União (Lei nº 11.481/07), que entra em vigor em 2007, tratou, basicamente, do acesso aos imóveis da União por beneficiários de programas habitacionais, reforçando, assim, a valorização da posse de imóveis pela população carente. Os imóveis da União, desde que desafetados, passariam a ser passíveis de alienação no âmbito de programas de regularização fundiária.

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

Em 2009, destacou-se a Lei que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/09) e tratou da regularização fundiária por meio do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), prevendo a legitimação de posse (ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse³) possibilitando ainda que, decorridos 5 (cinco) anos do registro dessa legitimação, fosse dita posse convertida em propriedade.

Em matéria de Regularização Fundiária Urbana de interesse social, a Lei nº 11.977/2009 (MCMV) previu, ainda, inovações importantes especialmente atreladas à concessão de segurança jurídica à posse exercida para fins de moradia por pessoas carentes fomentando melhorias às condições de sustentabilidade urbana e ambiental, com a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária (SERRANO JÚNIOR, Odoné, 2011, pp. 168 e 169).

Contudo, muito embora em 2010 tenha o Governo Federal demonstrado comprometimento em dar seguimento ao Programa Minha Casa Minha Vida, aprimorando a política nacional de habitação, fato é que enfrentou grandes dificuldades de atendimento às necessidades habitacionais das famílias com renda de até três salários mínimos por mês, sobre ter restringido o enfrentamento da questão ao microcosmo da propriedade ou do título de propriedade sem levar em consideração o macrocosmo do direito à moradia digna.

Crítico dessa visão míope, José Reinaldo de Lima Lopes (1993, p. 126) já alertava, em 1993, para o risco de a moradia ser tratada apenas como “o direito de propriedade de uma casa, de um apartamento, como domínio sobre um bem imóvel”. Nessa abordagem, a casa, o apartamento, o lote, enfim, o imóvel é tratado como simples mercadoria, engajada dentro de uma perspectiva claramente individualista e capitalista, e que estimula a indústria da construção civil associada a um sistema financeiro.

³A Lei nº 13.465/17, originária da Medida Provisória 759/2016, reconheceu a legitimação da posse de imóvel objeto da REURB, como mecanismo conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma da Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse.

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

E prossegue o autor afirmando, ainda, que,

(...) Ocorre que, adotando-se somente essa estratégia, todo o esforço estatal de tornar a mercadoria unidade habitacional atraente e acessível no regime de mercado corre o risco de servir às classes superiores, que, afinal, são as que conseguem pagar o financiamento.

Assim, paradoxalmente, a luta política para defender um direito que é abstratamente de todos e, também dos mais necessitados – direito a financiamento barato para a casa própria – acaba por beneficiar concretamente os menos necessitados. Enfim, a redução do problema de moradia a um problema de propriedade tem essa consequência de acentuar as desigualdades sociais ao invés de reduzi-las.

Tais argumentos continuam sendo um alerta importante para o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas habitacionais, dentre as quais, agora, a REURB na roupagem a ela dada pela Lei nº 13.465/17. Nem sempre o aumento da previsão de recursos orçamentários para as políticas habitacionais reverte em termos de justiça distributiva e no atendimento das camadas mais pobres da população. Pode ser que apenas fomentem o crescimento econômico, o nível de emprego de mão de obra de baixa qualificação, as atividades da indústria da construção civil, o comércio de seus insumos, contudo sem lograr-se a universalização do direito à moradia, ou ao menos a redução do déficit habitacional junto aos mais necessitados (SERRANO JÚNIOR, Odoné, 2011, pp. 168 e 169).

Dentro dessa perspectiva, parece curial estabelecer um novo rumo para a REURB, o que é ansiosamente aguardado a partir da entrada em vigor da Lei nº 13.465, de julho de 2017.

Com efeito, a Medida Provisória 791, de 22 de dezembro de 2016, convertida na Lei nº 13.465, de julho de 2017 veio amplificar a Regularização Fundiária Urbana revelando um passo importante no marco regulatório.

Um dos aspectos que merece destaque no cotejo entre esses dois últimos diplomas legais gira em torno da perspectiva regulatória constante em cada qual deles, a saber: enquanto a Lei do Programa MCMV trabalhou com conceitos objetivos e atribuiu tratamento uniforme às áreas pouco importando o município onde estavam localizadas, a

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

atual adotou conceitos subjetivos fulcrados na destinação que se atribui ao núcleo urbano, vale dizer a funcionalidade do aludido núcleo, desapegando-se de um rigor técnico e legal e revelando, assim, preocupação amplificada para o entorno e a infraestrutura.

Afora isso, a atual legislação aumentou o rol dos legitimados a solicitar a Regularização Fundiária Urbana, melhor definindo as competências e tentando simplificar o procedimento.

Um dos objetivos da nova política, como se percebe, é justamente de regularização de áreas favelizadas, conclusão claramente retirada da leitura de seu comando (TARTUCE, Flávio, 2018).

No momento em que se constata crises de assustador impacto social e humanitário, como a gerada pela pandemia do CoVid-19 que afeta especialmente as populações periféricas; as catástrofes mineiras nos municípios de Mariana e Brumadinho, ambas causadas pelo rompimento de barragens de poderosas mineradoras; a falta de cuidado na preservação de viadutos, pontes e passarelas na megalópole paulista; o desmantelamento e o descaso na construção de ciclovias e a permissão criminosa do uso de *containers* para servir de abrigo a atletas mirins, agigantam-se as emergências metropolitanas e colocam-se em xeque os meios técnicos e jurídicos de eficiência na atuação integrada público/privado a fim de enfrentá-las.

Eis que, em meio a essas inúmeras urgências, de sobressair a Regularização Fundiária Urbana como uma forma de pôr em prática a obrigação colegiada de dar amparo ao direito à moradia digna enfrentando, assim, o trágico *nihilismo* habitacional e o descaso ao meio ambiente sustentável, principalmente no tratamento de esgoto e uso consciente das reservas hídricas, acessibilidade, inclusão energética e digital entre outras mazelas sociais. Eis o principal desafio da Regularização Fundiária Urbana.

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

3 - A TRÍPLICE FUNÇÃO SOCIAL (OU FUNÇÕES SOCIAIS): DA CIDADE, DA PROPRIEDADE, DA POSSE PRESENTE NA REURB

Conceituar “função social” não é uma tarefa fácil, até porque trata-se de termo vago. Nesse sentido, aliás, Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber (2000, pp. 49 e 50) ressaltam “quão infrutífera resulta a tentativa de atribuir conceito uniforme para a função social, visto tratar-se de noção flexível, variável”. E, prosseguem, “a função social modificar-se-á de estatuto para estatuto, sempre em conformidade com os preceitos constitucionais e com a concreta regulamentação dos interesses em jogo”.

Com os olhos voltados ao exame da REURB, tome-se o exame da função social a partir da influência trazida ao cenário jurídico mundial no início do século XX por movimentos político-sociais que forçosamente alicerçaram alguns aspectos tanto da Constituição Federal mexicana (1917) como da de Weimar (1919), projetando em ditas normas verdadeira mudança de paradigma: da concepção liberal, individualista para outra mais socializante, com limites marcados em prol da coletividade⁴.

Em nosso solo, destaca Adriano Ferriani (2014, p. 219), foi a partir da Constituição de 1934 que sobressaíram-se os interesses social e coletivo em detrimento do individual e particular sempre que esses com aqueles conflitassem, tendo sido o social e o coletivo alçados, pois, a uma nova condição, divorciada do passado centralizador.

Reforçam esse sentido, ainda, os papéis da cidade, da propriedade e da posse, ora desassociados de interesses meramente pessoais para se transformarem em instrumentos para o atingimento do bem comum, tanto assim que, (i) a cidade que não reserva espaços comuns e não atende a todos igualmente; (ii) a propriedade que não é produtiva e (iii) a posse que não favorece o uso com proveito econômico deixam de desempenhar sua função social.

⁴Refere-se, especialmente, as Revoluções Industrial e Russa, afora a própria Primeira Guerra Mundial, isso, ainda, sem contar com as teorias socializantes da posse desenvolvidas por Silvio Perozzi, Raymond Salleles e Antonio Hernandez Gil.

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

A REURB representa, pois, dentro dessa perspectiva, um mecanismo, que se bem orquestrado e seriamente respeitado, pode assegurar, a um só tempo, o respeito e o atingimento da (s) função (ões) social (is) da cidade, da propriedade e da posse.

Da cidade, na medida em que é hora de reconhecer que as favelas (comunidades) e boa parte das áreas irregularmente ocupadas já não são “o problema de nossas cidades”: elas são, verdadeiramente, a própria cidade. Olhando por esse prisma, deve-se reconhecer que à essa cidade mais aberta – na qual estão incluídas as comunidades e as áreas de ocupação irregular – deve-se integrar um ambiente urbano mais saudável e produtivo. É possível e necessário fazer deste movimento de integração um caminho de prosperidade da cidade como um todo.

Da propriedade, pois não basta morar, é preciso reconhecer que se habita de forma digna e útil a partir de título hábil ao registro suscetível de circulação onerosa ou gratuita a corroborar o conteúdo econômico da propriedade. Nesse sentido, aliás, Alan Greenspan (2007, p. 243) afirma que “as pessoas, em geral, não se esforçarão para acumular o capital necessário ao desenvolvimento econômico se não tiverem certeza de sua propriedade”.

Por fim da posse, como *iter* natural para se alcançar a propriedade e fazê-la reconhecida dentro do contexto das cidades. Claro, não qualquer posse, mas a posse qualificada, ou seja, utilizada para algum fim, em especial, social ou economicamente relevante, tal como se verifica com o imóvel utilizado para moradia.

De fato, como assevera Arruda Alvim (2009, p. 347),

A função social da posse engendra configurações protetivas a situações em nome das quais se protegerá, particularmente, a posse (em face de uma situação humana agregada à posse e benfeitorias feitas e socialmente prezáveis), especialmente com vistas à potencial possibilidade de atribuição do direito de propriedade ao possuidor, em tempo menor do que seria normal (v.g. art. 1.238, parágrafo único, comparando-se o caput de ambos os textos com os respectivos parágrafos únicos), e pericimento do precedente direito do titular da propriedade.

Ao setORIZAR em dois grandes grupos a Regularização Fundiária Urbana (“REURB-S” e “REURB-E”), a Lei nº 13.465/17 pretendeu dar proteção à tríplice função social.

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

4 - SETORIZAÇÃO DA REURB. “REUR-S” E “REURB-E”: SEMELHANÇAS E DESSEMELHANÇAS. IMPACTOS DESSA CLASSIFICAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO.

Classificar consiste num ato humano, de distribuir objetos em classes (grupos ou conjuntos) de acordo com semelhanças (e diferenças) que existam entre eles. É reunir elementos sobre um mesmo conceito.

Na lição de Paulo de Barros Carvalho (2009, p. 117), classificar é distribuir em classes, é dividir os termos segundo a ordem da extensão ou, para dizer de modo mais preciso, é separar os objetos em classes de acordo com as semelhanças que entre eles existam, mantendo-os em posições fixas e exatamente determinadas em relação às demais classes. Os diversos grupos de uma classificação recebem o nome de espécies e de gêneros, sendo que espécies designam os grupos contidos em um grupo mais extenso, enquanto gênero é o grupo mais extenso que contém as espécies.

Logo, de se notar que as classificações são operações lógicas que existem para auxiliar no conhecimento dos objetos, mediante a separação de elementos que se aglutinam sob critérios comuns (em classes). Numa classificação, determinada classe é tomada como gênero e, por meio de diferenças específicas associadas ao conceito desta classe, vão se formando suas espécies e subespécies. Servem, sobretudo, para aproximar semelhanças e afastar dessemelhanças.

No caso específico da REURB, o próprio legislador optou pela classificação (setorização), de modo que inserida no gênero Regularização Fundiária Urbana, destacam-se a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (“REURB-S”) e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (“REURB-E”).

A primeira espécie (“REURB-S”) corresponde à regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; a segunda (“REURB-E”) objetiva a regularização fundiária de núcleos informais ocupados por população não qualificada na primeira modalidade, vale dizer, excluída a população de baixa renda já agasalhada pela “REURB-S”.

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

Para logo se vê que a “REURB-S” atende, especificamente, as populações alocadas em áreas favelizadas com o fito de proteger os possuidores desfavorecidos economicamente (hipossuficiência econômica) o que não ocorre com a “REURB-E”. Justamente por isso, enquanto nos casos de incidência da “REURB-S” haverá isenção de custas e emolumentos para certos atos registrares (artigo 13, § 1º da Lei nº 13.465/17), o mesmo não ocorre com a “REURB-E”. 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 (artigo 13, §§ 2º e 6º, da referida Lei nº 13.465/17).

Tanto no caso da “REURB-S”, como no da “REURB-E”, poderão requerer a sua instauração: os proprietários dos imóveis ou dos terrenos, os loteadores ou os incorporadores; 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; a Defensoria Pública; o Ministério Público; a União, os Estados, o Distrito Federal e os próprios Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta (artigos 14, incisos I a V e 28, I, ambos da Lei nº 13.465/17 c.c. artigo 7º do Decreto nº 9.310/18).

Nota-se, de pronto, que a amplificação do rol dos legitimados a pleitear a instauração da REURB, representa uma das alterações normativas a ser aplaudida; por outro lado, nos casos de “REURB-E” em que não está caracterizado o interesse social, deveriam ser impostas condições específicas mais limitadoras, restringindo, outrossim, os instrumentos e mecanismos cabíveis e evitando o risco da ocupação desenfreada de áreas públicas por particulares, como se fora uma verdadeira desapropriação indireta.

Alguns outros aspectos do procedimento administrativo da REURB devem ser igualmente destacados a revelar a diferença de tratamento a elas atribuído especialmente evidenciados nos artigos 33 e 34, da citada Lei nº 13.465/17.

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

Assim, instaurada a REURB, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária e estabelecer as responsabilidades das partes envolvidas.

Tratando-se de “REURB-S”, a elaboração e o custeio do projeto e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberão a este ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária e, b) operada sobre área de titularidade particular, caberão somente ao Município ou ao Distrito Federal tanto a responsabilidade pela elaboração do projeto quanto o custeio e a implantação da infraestrutura essencial, se necessária.

Já em se tratando de “REURB-E”, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados (associações de moradores, cooperativas habitacionais, organizações sociais etc.), exceto nos casos em que incida sobre áreas públicas (o que se critica), hipótese em que, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

De se notar, portanto, que o procedimento administrativo de instauração da “REURB-S” obedecerá mais ao interesse público sofrendo, por isso, maior ingerência pública se comparada à “REURB-E”. Tanto assim que os artigos 37 e 38 da Lei nº 13.465/17 sinalizam que, na “REURB-S”, caberá ao Poder Público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção; tratando-se de “REURB-E”, o Distrito Federal e os Municípios apenas definirão, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela implantação (i) dos sistemas viários; (ii) da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso e; (iii) das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, se necessários.

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

Apesar de haver maior rigidez no controle público para os casos de “REURB-S” ainda preocupa o fato de haver dispensa da exigência do “Habite-se” nos casos de regularização de conjuntos habitacionais localizados em favelas e cortiços. A legislação revela controle da infraestrutura do entorno, mas não propriamente das edificações.

Destaca, ainda, o § 1º do mencionado art. 38 da Lei nº 13.465/17, que as responsabilidades pela implementação da regularização fundiária poderão ser atribuídas aos próprios beneficiários, nas hipóteses de “REURB-E” que, assim, portanto, funcionarão como colaboradores do projeto igualmente responsáveis por sua higidez, segurança e eficiência, sem olvidar a obrigatoriedade de que assinem um termo de compromisso com as autoridades competentes responsabilizando-se pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, tudo como condição de aprovação da “REURB-E” (artigo 38, § 2º, Lei nº 13.465/17).

No caso em que a Regularização Fundiária Urbana venha atingir agrupamentos alocados em áreas de riscos geotécnicos, inundações ou outros atrelados às intempéries ou elevado grau de exposição a eventuais danos (lembre-se, a título de exemplo, das áreas de concentração humana próximas a encostas, barragens, hidroelétricas, indústrias petrolíferas, gasodutos etc.), imprescindível será, tanto na “REURB-S” como na “REURB-E”, sejam realizados estudos técnicos a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração dos referidos riscos na parcela por eles afetada. Se se tratar de “REURB-S”, contudo, caberá aos Municípios – e somente a estes – o dever de realocar por seus próprios esforços e às suas custas os ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado (artigo 39, *caput* e § 2º da Lei nº 13.465/17).

Apesar de atribuir-se aos Municípios a responsabilidade pela realocação desses agrupamentos, a lei não previu nem a forma a ser empregada para o fim de viabilizar o remanejamento, tampouco estabeleceu um prazo para assim proceder, o que pode, simplesmente, tornar a prescrição verdadeira “letra morta”. Pior que isso, não se preocupou em exigir a criação de um fundo de reserva para hipóteses emergenciais.

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

Por fim, já que não foi possível até o momento evitar que comunidades se instalassem em áreas de potencial risco humanitário, pensa-se ser temerário permitir a REURB dos referidos núcleos urbanos informais justamente nesses ambientes, sem que seja a aprovação do projeto confiada a profissionais de alto gabarito técnico, pautados na bonomia e na ética, e, sobretudo, desde que haja garantia suficiente de haver risco mínimo (ou próximo de zero) à integridade física de seus ocupantes. Propalar – como, de forma lamentável, tem sido propalado – que determinadas catástrofes humanitárias não passam de mera “fatalidade” é banalizar um dos temas mais sérios e graves que o País vem enfrentando nas últimas décadas e que, infelizmente, só tem se agravado no último quinquênio.

E não é só. A Lei Federal nº 13.465/17 acabou também por levar a aplicação desses instrumentos jurídicos (“REURB-S” e “REURB-E”) à Lei Federal nº 12.651/2012, em seus artigos 64 e 65, regulamentando, assim, a possibilidade de regularização das áreas urbanas consolidadas que ocupem áreas de preservação permanente.

Segundo os dispositivos inseridos no novo Código Florestal, é autorizada a regularização fundiária de áreas urbanas consolidadas em áreas protegidas, mas desde que seja elaborado estudo técnico demonstrando a melhoria das condições ambientais do imóvel em relação à situação anterior a ser apresentado em procedimento administrativo próprio, de acordo com as fases estabelecidas pelo Decreto Federal nº 9.310/2018.

No entanto, em que pesem os importantes avanços da novel legislação no que tange à regularização dos espaços urbanos, assim como no caso do novo Código Florestal, a sua validade ficará condicionada à declaração de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal (“STF”).

De fato, antes mesmo da promulgação do Decreto Federal nº 9.310/2018, três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 5771, 5787 e 5883) foram propostas perante o STF, questionando, desde o processo de criação da Lei Federal nº 13.465/2017 (via Medida Provisória quando inexistia urgência), até vícios materiais como a afronta ao princípio da proibição do retrocesso social (ESPÍRITO SANTO NETO, Otávio Augusto do e GIACOMOLLI, Gabriela, 2019).

Por todo o exposto, embora a REURB surja como importante instrumento de desburocratização do procedimento de Regularização Fundiária Urbana, é preciso ficar atento não só para o julgamento das referidas Ações Diretas de Inconstitucionalidade referidas no parágrafo anterior, como, principalmente, colocar em evidência a responsabilidade dos envolvidos e a pertinência inequívoca das situações permitidas na lei para as hipóteses de “REURB-S” e de “REURB-E”.

5 - FASES ADMINISTRATIVAS DA REURB. FIXAÇÃO DE RESPONSABILIDADES.

Prescreve o artigo 28 da Lei nº 13.465/17 que a REURB obedecerá a um *iter* procedimental administrativo devidamente escalonado em 7 (sete) etapas, a que aludem, taxativamente, os incisos I *usque* VII, do referido artigo 28.

De fato, a REURB será instaurada por decisão administrativa do Município, observados os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, por meio de requerimento, por escrito, elaborado por um dos legitimados de que trata a lei (artigo 14, incisos I a V, da Lei nº 13.465/17).

Não impedirá a REURB, na forma estabelecida na lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de Regularização Fundiária Urbana.

A fim de fomentar a efetiva implantação das medidas da REURB, os entes federativos poderão celebrar convênios ou outros instrumentos congêneres com o Ministério das Cidades, com vistas a cooperar para a fiel execução do disposto na Lei nº 13.465/17.

A competência municipal para o processamento do procedimento administrativo (artigo 30, incisos I a III, da Lei nº 13.465/17) implica em que devam os Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados, classificar, caso a caso, as modalidades de REURB (“REURB-S” e “REURB-E”), processar, analisar e aprovar o projeto de regularização fundiária e emitir a CRF (Certidão de Regularização Fundiária).

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

Para tanto, nos termos do artigo 19, da referida Lei nº 13.465/17, faculta-se ao Poder Público utilizar do procedimento de demarcação urbanística⁵ para identificar núcleos urbanos informais, classificá-los e levantar dados relevantes para fins de REURB.

A qualificação da modalidade de REURB adequada para o caso *sub analyse* é de competência municipal que terá o prazo de 180 dias para fazê-lo, podendo, ainda, dentro do mesmo prazo indeferir, fundamentadamente, o requerimento, indicando as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso (artigos 30, § 2º c.c. 32 e parágrafo único). A inércia do Município em pronunciar-se implicará automática fixação da modalidade de classificação da REURB indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da REURB, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique.

Instaurada a REURB, o Município deverá (i) aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas, além de (ii) proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado o que facilitará a obrigatoria identificação dos envolvidos nos termos da lei.

Tanto assim que, caso algum dos imóveis atingidos ou confinantes não esteja matriculado ou transcrito na serventia, o Distrito Federal ou os Municípios realizarão diligências perante as serventias anteriormente competentes, mediante apresentação da planta do perímetro regularizado, a fim de que a sua situação jurídica atual seja certificada, caso possível.

Por outro lado, quando houver endereço indicado, recebido o requerimento, devidamente processado e classificado pela municipalidade, deve ser concedido o prazo de 30 dias para que os titulares de direitos reais, o (s) confrontante (s) e terceiros

⁵ A demarcação urbanística consiste no procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade de regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município (artigo 11, inciso IV da Lei nº 13.465/17).

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

eventualmente interessados se manifestem, para o que deverão ser, todos, devidamente notificados.

Ditas notificações deverão ser feitas pela via postal, com aviso de recebimento no endereço constante da matrícula ou da transcrição, consideradas efetuadas, quando comprovada a entrega nos endereços (a Lei 13.465/2017 não impõe notificação em mão própria, sendo certo que a notificação da REURB também pode ser efetuada por publicação de edital, com prazo de 30 dias, no qual deve constar de forma resumida a descrição da área a ser regularizada, em 02 situações: [a] quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados, ou [b] quando houver recusa no recebimento da notificação por qualquer motivo, inclusive ocultação para tanto, ensejando notificação ficta por edital).

Decorrido o prazo de 30 dias corridos da notificação, sem manifestação do (s) notificado (s), interpreta-se seu silêncio como aceite, concordância⁶ (o prazo de cada um dos notificados é individual, devendo ser contado da data do recebimento da notificação e em dias corridos).

O requerimento de instauração da REURB ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garante perante o Poder Público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

Na hipótese de apresentação de impugnação, é iniciado procedimento extrajudicial de composição de conflito, sendo que os municípios podem criar Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos no âmbito da Administração Pública local, inclusive

⁶O silêncio pode ser interpretado como aceite nos termos do artigo 111 do Código Civil. Todavia, não se pode, categoricamente, afirmar que “quem cala, consente”. Isso porque, “quem cala, nada diz” podendo presumir-se que não teve tempo hábil para se pronunciar. No caso da REURB em que pode haver muitos envolvidos, entende-se a razão para admitir o silêncio como aquiescência, tendo em vista que a delonga em aguardar a manifestação de todos os interessados poderia impactar, inclusive, na frustração do procedimento; por outro lado, não se pode ingenuamente acreditar que eventuais arguições de nulidade ou ofensa ao princípio do contraditório possam vir a ser suscitadas. SMJ.

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

celebrando convênios com os Tribunais de Justiça, para utilização das estruturas dos CEJUSC ou das Câmaras de Mediação Credenciadas pelos Tribunais de Justiça locais, sendo certo que, se houver consenso entre as partes, o acordo deve ser reduzido a termo e constitui condição para conclusão da REURB (artigos 31, § 3º e 34 e §§).

Nesse aspecto, de se notar que a Lei nº 13.465/17 estabeleceu um verdadeiro diálogo das fontes mantendo sincronia com a nova sistemática processual que tem por premissa a desjudicialização dos conflitos e, nesse aspecto, merece aplausos.

Superadas as impugnações, será iniciada a fase de elaboração do projeto de regularização fundiária, em obediência ao disposto no art. 35, da Lei nº 13.465/17.

Acredita-se, realmente, que a elaboração do projeto de REURB represente o ponto alto do procedimento tanto que deve ser criteriosamente estruturado, por profissionais experientes e de competência reconhecida, atentando-se às exigências constantes dos artigos 35 *usque* 39 da Lei nº 13.465/17, devendo conter, portanto:

(a) levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

(b) planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

(c) estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

(d) projeto urbanístico;

(e) memoriais descritivos;

(f) proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

(g) estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

(h) estudo técnico ambiental, quando for o caso;

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

(i) cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver;

(j) termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico.

O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, ainda, a indicação (i) das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; (ii) das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver; (iii) das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada, quando for o caso; (iv) dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; (v) de eventuais áreas já usucapidas; (vi) das medidas adequadas para correção das desconformidades, quando necessárias; (vii) das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias; (viii) das obras de infraestrutura essencial⁷, enfim, de todos os requisitos para a efetividade do projeto definidos pelo Município.

De se aferir ser objetiva e solidária a responsabilidade dos elaboradores do projeto de regularização fundiária não só em virtude do risco (verdadeiro risco administrativo) – que a própria atividade encerra, como ainda diante do número de beneficiários destinatários e o impacto social (coletivo) derivado da REURB, ainda mesmo quando tenham sido obedecidas todas as exigências a que aludem os artigos 35, incisos I a X e parágrafo único c.c. 36, incisos I a IX e §§ 1º *usque* 5º, da Lei nº 13.465/17.

Em estudo realizado sobre as teorias do risco (do risco criado e do risco integral), ensina Everaldo Augusto Cambler (2015, pp. 153 e 154) haver,

De um lado, a teoria do risco integral (dano objetivo ou culpa *ex re ipsa*), de acordo com a qual a indenização é devida tão somente em razão da atividade exercida pelo agente, independentemente da análise de sua

⁷ Estão contidos no conceito de infraestrutura essencial nos termos da Lei nº 13.465/17, o sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; o sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário, coletivo ou individual; a rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, etc.

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

subjetividade, não admitindo excludentes de responsabilidade, tais como a força maior, a ação de terceiros ou da própria vítima.

De outro lado, a teoria do risco criado (ou do risco profissional), hipótese em que a responsabilidade do agente ser-lhe-á imputada mediante a análise da subjetividade, admitindo, portanto, as citadas excludentes.

Filia-se o citado autor a teoria do risco criado e, para os efeitos do presente ensaio, acredita-se que também essa deva ser a teoria a permear a responsabilidade civil no ambiente da REURB.

Como adverte Fábio Ulhôa Coelho (2012, p. 122),

O fundamento da responsabilidade objetiva, isto é, da imputação da obrigação de indenizar danos a quem agiu exatamente como deveria ter agido, é a socialização de custos [...]. O Município que constrói o viaduto realiza obra viária em proveito de todos os munícipes. A mesma obra pode implicar, porém, desvalorização de imóveis urbanos da vizinhança, prejudicando seus proprietários. A responsabilidade prescinde da ilicitude da conduta lesiva porque o Município, ao cobrar os impostos dos munícipes, reparte entre estes (os beneficiários da atuação estatal) o valor das indenizações pagas aos donos dos prédios desvalorizados (os prejudicados).

[...] Ocupar posição econômica que permite a socialização dos custos – como é o caso do Estado, do empresário ou do INSS – é fundamento racional suficiente para a imputação da responsabilidade civil por ato lícito. Não há nenhuma transgressão a norma jurídica ou mesmo a preceito moral por parte do sujeito apto a promover essa socialização. Pelo contrário, ao desempenhar sua atividade exclusivamente nos quadrantes da legalidade, acaba cumprindo a função distributiva. Aqui, não se impõe ao causador de danos uma sanção com o objetivo de desestimular a prática ilícita. Apenas se alocam recursos de forma racional, compatibilizando a eficiência na administração da escassez e redução das injustiças na distribuição.

A responsabilidade por certo será compartilhada – solidária – entre o Município e os elaboradores do projeto, especialmente se se tratarem de servidores ou empregados públicos, razão pela qual merece crítica o disposto no § 5º do artigo 36 da Lei nº 13.465/17 ao dispensar a apresentação da ART no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou do RRT no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), quando o responsável técnico pelo projeto for servidor ou empregado público.

Apresentado o projeto de regularização fundiária obediente às exigências apontadas linhas acima, o processo administrativo deve ser saneado. O saneamento é indispensável

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

para identificação de irregularidades ou falhas no expediente, observância do devido afastamento de todas as impugnações apresentadas, bem assim, da viabilidade de prosseguimento do procedimento administrativo sobre toda a área ou parte dela e culmina com a decisão da autoridade competente, mediante ato formal ao qual se deve dar publicidade. Considerar-se-á competente o Município, por meio do Secretário de Infraestrutura Urbana e Obras.

O pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da REURB deverá indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado, bem como os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais de forma a dar lastro registral.

Conclui-se o processo administrativo da REURB mediante a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município – reconhecendo a legitimação de posse (artigo 25) ou legitimação fundiária (artigo 23) – título hábil para apresentação e prenotação perante o Registro de Imóveis competente.

A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e conterá, no mínimo:

- I - o nome do núcleo urbano regularizado;
- II - a localização;
- III - a modalidade da regularização;
- IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;
- V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;
- VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

Encerrada a fase de constituição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) – reconhecida a legitimação de posse ou fundiária – o título deverá ser apresentado ao Registro de Imóveis competente para registro.

Não é pretensão do presente estudo, avançar no que tange aos aspectos do registro da CRF. Importante sinalizar, contudo, que a emissão da CRF corresponde a última etapa administrativa do processo de instauração da Regularização Fundiária Urbana sem o qual não se transmudará nem solidificará o novo *status* jurídico.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre as recentes alterações na legislação brasileira no campo da regularização fundiária urbana (REURB) destacam-se as constantes da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, devidamente regulamentada pelo Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Afora a importância social e econômica de que se revestem tais modificações, especialmente diante do momento atual da política urbano-ambiental, bom lembrar que o inquestionável colapso das grandes metrópoles nacionais corresponde a uma verdadeira “crise de uma morte anunciada” que nos conduz, obrigatoriamente, para a uma necessária e corajosa reflexão.

Inquestionavelmente, a REURB tem propósito nobre e corresponde, em tese, a importante mecanismo para dar efetividade à tríplice função social ou funções sociais das cidades, da propriedade e da posse, atendendo, ainda, ao direito à moradia digna.

Mas, será que os Municípios e o Distrito Federal, principais protagonistas da REURB, estão equipados para colocar o instituto em prática? Será que a proposta contida na Lei nº 13.465/17 sairá do papel ou será preciso editar, nos próximos anos, nova lei versando sobre o mesmo assunto, tudo, aliás, como já vem acontecendo desde a década de 80?

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

Nesse sentir, ressalta-se a importância do processo administrativo da REURB a funcionar como verdadeiro “filtro preliminar” a motivar (ou não) a efetividade da regularização fundiária.

Reforce-se, portanto, o dever que se destaca do acompanhamento criterioso e necessário das fases administrativas da Regularização Fundiária Urbana, tanto da “REURB-S” quanto da “REURB-E”, notadamente o estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental, seguido da elaboração de um projeto urbanístico conformado por memorial descritivo e proposta séria de solução para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento, sem olvidar o estudo técnico para situações de risco. Nesse contexto, de se responsabilizar os agentes envolvidos, em caso de danos advenientes da consolidação da própria REURB, responsabilidade que deve ser solidária, objetiva e pautada no risco criado.

As múltiplas calamidades públicas vivenciadas (e revividas) todos os anos nos grandes centros urbanos são sinais de que o crescimento desordenado e mal planejado das cidades ofende não só o direito à moradia digna, mas o próprio direito à vida, o que é perceptível quando milhares de vidas humanas se veem expostas ao desmoronamento de encostas, às enxurradas nos leitos dos rios, ao fechamento de vias públicas, à mortandade causada pelo descaso ao saneamento básico cuja ferida aberta só se intensificou com a pandemia gerada pelo CoVid-19, etc., em verdadeira e assombrosa crise urbana e humanitária.

Até quando essa triste história se repetirá?

Longe de tecer conclusões pessimistas, é preciso tecer conclusões realistas e, infelizmente, o momento atual não nos permite ter senão uma visão turva, ainda muito nebulosa em torno da Regularização Fundiária Urbana, em especial diante do próprio questionamento relativo à constitucionalidade (ou inconstitucionalidade) da novel legislação.

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

Quiçá possam as novas estruturas da REURB afetar positivamente nos agrupamentos urbanos!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELHA, André, “*Lei nº 13.465/17 (Parte VI): desmistificando a REURB*”, artigo publicado pela internet in <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI264717,61044-Lei+1346517+Parte+VI+desmistificando+a+Reurb>. Site visitado em 11-02-2019.

ARRUDA ALVIM, José Manoel de, “*Comentários ao Código Civil Brasileiro – livro introdutório ao direito das coisas e o direito civil*”, vol. XI, tomo I, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

ARRUDA ALVIM, José Manoel de e CAMBLER, Everaldo Augusto, “*Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade*”, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

CAMBLER, Everaldo Augusto, “*Responsabilidade Civil na Incorporação Imobiliária*”, 2ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

CARMONA, Paulo, entrevista concedida à TVSENADO, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=gadsb-EnZJQ>. Site visitado em 16-02-2019.

CARVALHO, Paulo de Barros, “*Direito Tributário Linguagem e Método*”, 3ª edição, São Paulo: Noeses, 2009.

COELHO, Fábio Ulhôa, “A Responsabilidade Objetiva”, in CAMBLER, Everaldo Augusto, “*Fundamentos do Direito Civil Brasileiro*”, Campinas, São Paulo: Editora Milenium, 2012.

ESPÍRITO SANTO NETO, Otávio Augusto do e GIACOMOLLI, Gabriela, “*O que é a REURB?*”, in <http://buzaglodantas.adv.br/2018/06/o-que-e-reurb/>. Site visitado em 11-02-2019.

FERRIANI, Adriano, “*Concessão de uso especial para fins de moradia*”, in ALVIM, José Manoel de Arruda e CAMBLER, Everaldo Augusto, “*Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade*”, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle, “*Disciplina Urbanística da Propriedade*”, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1980.

Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020

GRAU, Eros Roberto, “*Direito Urbano. Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental. Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano*”, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.

GREENSPAN, Alan, “*A era da turbulência*”, São Paulo:Campus, 2007.

GUERRA, Maria Magnólia Lima, “*Aspectos Jurídicos do Uso do Solo Urbano*”, Fortaleza:Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, 1981.

KRISCHKE, Paulo J., “*Terra de Habitação X Terra de Espoliação*”, São Paulo:Cortez Editora, 1984.

LOPES, José Reinaldo de Lima, “Cidadania e Propriedade: perspectiva histórica do direito à moradia”, *in* Revista de Direito Administrativo, nº 2, São Paulo:Editora Acadêmica, 1993.

MUKAI, Toshio, “O Estatuto da Cidade. Anotações à Lei nº 10.257, de 10-07-2001”, São Paulo:Editora Saraiva, 2001.

NERY, Rosa Maria de Andrade e NERY JÚNIOR, Nelson, “Instituições de Direito Civil – Direitos Patrimoniais e Reais”, vol. IV, São Paulo:Editora Revista dos Tribunais, 2016.

SERRANO JÚNIOR, Odoné, “Direito Humano Fundamental à Moradia Digna: Exigibilidade, Universalização e Políticas Públicas para o Desenvolvimento”, Tese de Doutorado apresentada perante a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR) disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR Biblioteca Central, 2011.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes, “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.

TARTUCE, Flávio, “A Lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/17): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade”, *in* Pensar, Revista de Ciências Jurídicas, e-ISSN:2317-2150, 2018.

TEPEDINO, Gustavo e SCHREIBER, Anderson, “Função Social da Propriedade e Legalidade Constitucional”, *in* A Luta pela Reforma Agrária dos Tribunais, Porto Alegre: Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas, 2000.

Revista Fronteiras
Interdisciplinares do Direito

Interdisciplinary Boundaries of Law Journal

Nº3 V.3 2020