

Evento: XX Jornada de Extensão - BOLSISTAS DE GRADUAÇÃO UNIJUI

**ALGUMAS PECULIARIDADES SOBRE A LEI DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA¹
SOME SPECULITIES ON THE LAW ABOUT THE OF URBAN LAND
REGULARIZATION**

**Jean Carlo Brudna Dos Santos², Patrícia Borges Moura³, Patrícia Marques
Oliveski⁴, Leonardo Heitor Fernandes Silveira⁵**

¹ PROJETO DE EXTENSÃO REALIZADO NO CURSO DE DIREITO DA UNIJUI

² Jean Carlo Brudna dos Santos - Acadêmico do Curso de Graduação em Direito da Unijuí. Campus Ijuí, bolsista do Projeto de Extensão: Regularização Fundiária Urbana (REURB): direito social à moradia digna.

³ Mestre em Direito pela UNISINOS, Professora do Curso de Graduação em Direito do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIJUI, coordenadora do Projeto de Extensão: Regularização Fundiária Urbana (REURB): direito social à moradia digna.

⁴ Mestre em Direito pela UNISC, Professora do Curso de Graduação em Direito do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIJUI, integrante do Projeto de Extensão: Regularização Fundiária Urbana (REURB): direito social à moradia digna.

⁵ Acadêmico do Curso de Graduação em Direito da Unijuí. Campus Ijuí, voluntário do Projeto de Extensão: Regularização Fundiária Urbana (REURB): direito social à moradia digna.

INTRODUÇÃO

O presente resumo tem por base o Projeto de Extensão denominado: “Regularização Fundiária Urbana: direito social à moradia digna”, desenvolvido desde o primeiro semestre de 2019, por alunos e professores vinculados ao Curso de Graduação em Direito, do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIJUI. Parte de uma análise detalhada da Lei da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) - Lei n.º 13.465/2017, e visa a explicar as características e as consequências a ela relacionadas. Pela análise do texto legal, verifica-se a dificuldade enfrentada por muitos municípios em organizar alguns de seus núcleos urbanos, pois muitos não possuem um efetivo controle e uma legal forma de ocupação e loteamento. Também vale destacar que a maior parte destes casos ocorre em áreas periféricas da cidade, os quais possuem problemas relacionados ao acesso ou implantação de benfeitorias e questões ambientais delicadas.

Nesse contexto, alguns aspectos positivos e negativos em relação à elaboração da lei são relacionados no artigo, demonstrando que a abordagem do tema em alguns pontos foi precisa e em outros poderia ter sido melhor efetuada pelo legislador. Faz-se mister, também, a existência de uma flexibilização do rigor de proteção ambiental, o que resulta em uma maior simplicidade no processo de regularização.

O tema referente à formação de núcleos urbanos informais já possuía elevada importância anteriormente mas, com o advento da Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, referente à regularização urbana e fundiária, este assunto obteve novamente o foco e a preocupação do Estado. Pode-se compreender que a introdução de novas possibilidades de regulamentação cria

Evento: XX Jornada de Extensão - BOLSISTAS DE GRADUAÇÃO UNIJUI

uma oportunidade para os municípios não só regularizarem núcleos urbanos já consolidados, como também implantarem políticas públicas habitacionais, voltadas para uma ocupação mais organizada do solo urbano.

A partir desse aspecto, a lei em comento necessita de grande aprofundamento de estudo dos seus variados contornos e de situações novas que foram contempladas em seus artigos. Com isso, a análise dos requisitos e situações pontuais presentes na lei influi na sua repercussão, aplicação e possivelmente sua interpretação extensiva em referência a outros institutos jurídicos que se enquadrem na temática.

METODOLOGIA

A pesquisa é do tipo exploratória, e cingiu-se à revisão bibliográfica, bem como, análise e interpretação da Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, a fim de identificar os aspectos positivos e negativos do institutos regidos pela legislação em comento, no que tange à política nacional de regularização fundiária urbana.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A ocupação desordenada do território dos municípios brasileiros em geral decorre, essencialmente, da proliferação de parcelamentos irregulares ou clandestinos do solo urbano, comumente denominados de “ocupações”. Referidas ocupações causam prejuízos a todos os cidadãos, na medida em que os privam dos direitos coletivos e difusos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à cidade sustentável e democrática e à sadia qualidade de vida. Isso porque a ocupação desordenada gera um grave problema ambiental, causado pela falta de proteção de vegetação em áreas de preservação permanente, emissão de esgoto sem tratamento nos rios e córregos que cortam os lotes, inexistência de saneamento básico e infraestrutura adequada, causando grandes prejuízos econômicos, sociais e ambientais. (MOURA; OLIVESKI, 2019).

Diante dessa realidade, surge a necessidade de construção de um verdadeiro pacto social entre os diversos atores envolvidos, com a finalidade de regularizar a ocupação e os parcelamentos de solo, tidos como potencialmente degradantes do meio ambiente, sobretudo quando implantado de forma irregular, à margem dos licenciamentos urbanísticos e ambientais e das obras de saneamento legalmente exigidas para evitar, mitigar e compensar os danos ambientais, urbanísticos e sociais decorrentes deste parcelamento do solo, culminando na promoção do processo de titulação dos lotes aos moradores. (MOURA; OLIVESKI, 2019)

Tais medidas passaram a ser juridicamente viáveis com o implemento da Lei Federal nº 13.465/2017, mediante a elaboração de um Projeto de Regularização Fundiária Urbana (REURB), que passa a ser o instrumento jurídico de política urbana, do território nacional, que visa à regularização de núcleos urbanos e da situação jurídica de seus ocupantes. Denota-se, assim, a preocupação legal de que o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano ocorram de forma ordenada, garantindo aos cidadãos condições mínimas de habitabilidade e assegurando-se, assim, o direito à moradia digna e à cidade. (MOURA; OLIVESKI, 2019).

Claramente, pode-se observar que a produção do espaço urbano tem sido marcada por diversos

Evento: XX Jornada de Extensão - BOLSISTAS DE GRADUAÇÃO UNIJUI

problemas, tais como a segregação espacial, concentração de pobreza, violência urbana, degradação do ambiente natural, entre outros, questão essa que “não é recente”, como menciona Henri Lefebvre (2001, p. 8081), mas demonstra que o Poder Público, embora tenha o dever legal de atuar para minimizar as mazelas sociais e atender ao interesse público, muito pouco tem feito no sentido de solucionar o problema. Basta verificar que Lefebvre (2001) mencionou o direito à cidade em 1968 (TAVOLARI; BERTH, 2018) e, no Brasil, o direito à cidade como direito social fundamental do cidadão passou a integrar o ordenamento jurídico somente em 2000 com a Emenda Constitucional nº 26/2000 e regulamentado com a Lei nº 13.465/2017, a qual, em tese, possibilita legalmente o desenvolvimento de projetos de regularização fundiária.

Nesse contexto, é importante compreender os propósitos da Lei n.º 13.465 de 11 de julho de 2017, a partir da leitura e interpretação de seus artigos. Verifica-se, logo ao início do referido texto, que há uma consideração inicial sobre a regularização fundiária rural e suas modificações. No entanto, como o tema central do presente resumo tem como foco a regularização fundiária urbana, de pronto faz-se a análise dos artigos que se referem a essa temática, a iniciar pelo descrito no artigo 9º, do referido estatuto legal, ao mencionar o âmbito de abrangência das medidas destinadas à regularização fundiária, a qual tem como objeto núcleos urbanos tidos como informais (BRASIL, 2017):

Art. 9º: Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Com a interpretação literal do referido artigo, pode ocorrer dificuldade em compreender preliminarmente o que seriam os núcleos urbanos informais, mas para que este tema não tivesse maiores complicações e interpretações excessivamente extensas, a lei traz em seu artigo 11 definições pertinentes à interpretação da lei, como em seu inciso segundo, em que é explicitada a caracterização do que seja um “núcleo urbano informal”. O mesmo pode ser entendido como o núcleo irregular que não foi possível por meio de outro modo a titulação de seus ocupantes, ainda que atendessem à legislação vigente à época de sua implantação.

Ao contemplar essa situação, a lei trouxe para pauta de discussão um tema comum nas cidades brasileiras, que é a dificuldade enfrentada por muitos municípios brasileiros em organizar seus diferentes núcleos urbanos, dos quais muitos não possuem um efetivo controle e uma legal forma de ocupação e loteamento. A maior parte destes casos ocorre em áreas mais periféricas da cidade, ocupadas sobretudo por populações vulneráveis socioeconomicamente. Áreas estas que apresentam problemas das mais diversas ordens, carentes de infraestrutura básica, dificuldade de acesso, carência de benfeitorias e questões ambientais delicadas e necessárias de proteção. Considerando estas necessidades, a lei abordou o tema com uma proximidade para com a realidade fática presente nesses ambientes, os quais, não raras as vezes, não apresentam uma organização que cumpre com os parâmetros estipulados pelas leis municipais.

Evento: XX Jornada de Extensão - BOLSISTAS DE GRADUAÇÃO UNIJUI

Um ponto em que poderia ter ocorrido um controle maior da lei é o que faz referência às áreas de preservação ambiental, pois o referido texto legal explica que, no caso da Reurb, compreender área de conservação de uso sustentável exige a anuência do órgão gestor da unidade. Assim, pode ocorrer uma demora excessiva na realização do procedimento, o que poderia se dar de forma mais célere se estes órgãos gestores estivessem presentes no processo desde o começo, e que realizassem os estudos técnicos juntamente com o órgão público municipal responsável pela implementação de programas voltados para o meio ambiente sustentável.

Em referência ao controle do Reurb considerando as áreas de preservação ambiental, pode-se, assim, concluir que houve uma flexibilização do rigor de proteção ambiental, ocasionando uma maior simplicidade no processo de regularização, como explica o artigo 11, parágrafo terceiro, do referido estatuto legal (BRASIL, 2017).

Após a referência a aspectos mais objetivos e explícitos da lei, pode-se considerar um entendimento mais expansivo e interpretativo de seus artigos, como a aparente vinculação que é estipulada no artigo 9º, em seu segundo parágrafo, do qual consta que: “A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016”. Esse limite temporal, de reconhecimento e legitimação da posse, a fim de conferir um título de propriedade ao morador/ocupante, é importante, no sentido de, por meio de uma interpretação restrita e que leva a uma lógica avaliação, se concebe que apenas os núcleos urbanos informais consolidados até a data referida estariam por ela contemplados. Quem sabe aqui, o propósito do legislador de não deixar de reconhecer uma situação fática já existente, e que precisa ser regularizada, mas que não pode, no entanto, fomentar irregularidades futuras, desafiando os municípios a evitarem situações como essas que se perpetuem e que voltem a ocorrer, sem um planejamento, ou programas habitacionais.

A sociedade contemporânea é complexa, assim como são os problemas decorrentes do crescimento populacional desenfreado, sobretudo em países menos desenvolvidos. E as populações vulneráveis socioeconomicamente ficam ainda mais suscetíveis de não possuírem moradia digna. Portanto, é difícil conceber que não venham a surgir novos núcleos urbanos informais, moradias ocupadas em situação irregular, ou que a lei seja eficaz a ponto de assim evitar. Mas, certamente, a Lei de Reurb tem seus méritos nesse sentido.

Por fim, por meio de uma interpretação mais contemplativa com os objetivos do projeto, há a possibilidade de compreender que a tutela, a proteção e o aperfeiçoamento dos direitos dos moradores de núcleos informais é prevista na legislação em comento, em consonância com direitos fundamentais, protegidos pelo texto constitucional de 1988, referentes à moradia e à dignidade da pessoa. Nesse sentido, é possível verificar que os institutos criados ou regulamentados pela Lei da Reurb, se bem utilizados, podem sim contribuir para uma organização da ocupação do solo urbano, a contribuir para o desenvolvimento dos municípios e a sustentabilidade, por meio de ações governamentais aptas a promover uma equidade socioeconômica, com destaque ao direito social à moradia digna, à preservação dos espaços urbanos, e à sustentabilidade ambiental, o que sem dúvida poderá resultar na melhoria do padrão de vida da sociedade como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evento: XX Jornada de Extensão - BOLSISTAS DE GRADUAÇÃO UNIJUI

É no espaço urbano que se colocarão os maiores desafios para a convivência de nossa espécie e do nosso futuro. A sociedade contemporânea está cada vez mais urbana e globalizada e novos desafios ao conhecimento estão postos para pesquisas e desenvolvimento intelectual.

Nesse contexto, a ocupação desordenada do espaço urbano é uma questão a ser enfrentada e que, acredita-se, ser de interesse da sociedade como um todo, e não apenas do poder estatal. Dessa concepção, resulta também o interesse coletivo para a regularização de parcelamentos e assentamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa do poder público. Nesse viés, o poder público, especialmente nas esferas municipal e estadual, em parceria com a sociedade civil, deve adotar medidas eficazes para assegurar o exercício dos direitos de todos à moradia digna e acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado nas cidades, mediante a adoção de medidas eficientes de fiscalização e repressão e de medidas destinadas a garantir o cumprimento da função socioambiental da propriedade, a promover o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana.

Com a análise da Lei da Reurb, como é comumente conhecida, há a possibilidade de ter contato com uma ampla gama de medidas que possuem o fim de resolver esse que é um dos maiores problemas das cidades brasileiras. Resta a indagação de o quanto o poder público municipal está de fato preparado para o enfrentamento das questões atinentes a seus núcleos urbanos informais, bem como, a utilizar os institutos jurídicos criados pela legislação em comento, de forma a garantir um melhor planejamento habitacional para as gerações futuras.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Federal nº 13.465, 27 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MOURA, Patrícia Borges; OLIVESKI, Patrícia Marques. **A contribuição das universidades comunitárias nos processos de regularização fundiária urbana: a experiência da Unijui via projeto de extensão**. Artigo publicado no XXVIII Encontro Nacional do Compedi. Goiânia, 2019.

TAVOLARI, Bianca; BERTH, Joice. **Direito à cidade**. In: Cidades Educadoras. Disponível em: . Acesso em: 08 out. 2018.