

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO FORMA DE SOLUÇÃO
DO PROBLEMA SOCIAL DE NÚCLEOS INFORMAIS EM GRANDES
CENTROS URBANOS E MEIO DE CONCREÇÃO DOS DIREITOS À
MORADIA DIGNA E À SAÚDE**

**URBAN LAND REGULARIZATION AS A SOLUTION TO THE SOCIAL
PROBLEM OF INFORMAL SETTLEMENTS IN LARGE URBAN CENTERS
AND A MEANS OF FULFILLING THE RIGHTS TO DECENT HOUSING AND
HEALTH CARE**

Erwin Rodrigues Ricci¹

RESUMO

No presente artigo científico será analisada a disposição legal trazida pela Lei 13.465/2017 e Decreto 9.310/2018, mais precisamente quanto a Regularização Fundiária Urbana. Será enfoque do presente trabalho a análise dos direitos fundamentais à moradia, à propriedade e o seu reflexo na concreção do direito à saúde. Será feita a correlação de como a Regularização Fundiária Urbana pode vir a servir como ferramenta eficaz na concreção desses direitos fundamentais. Para isto, será feita a análise dos seus conceitos e procedimentos, suas características e funções. Analisando-se ainda as consequências e efeitos jurídicos da incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e da aquisição de propriedade através da Regularização Fundiária Urbana.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana; Direitos Fundamentais; Moradia; Propriedade; Saúde; Registros Públicos.

ABSTRACT

This scientific article will analyze the legal provisions brought in by Law 13.465/2017 and Decree 9.310/2018, more precisely with regard to Urban Land Regularization. This paper will focus on the analysis of the fundamental rights to housing and property and

¹ Doutorando e Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP. E-mail: erwin.ricci@gmail.com

their impact on the realization of the right to health. A correlation will be made as to how Urban Land Regularization can serve as an effective tool in the realization of these fundamental rights. To this end, an analysis will be made of its concepts and procedures, its characteristics and functions. It will also analyze the legal consequences and effects of incorporating informal urban centers into urban land use planning and the acquisition of property through Urban Land Regularization.

Keywords: Urban Land Regularization; Fundamental Rights; Housing; Property; Health; Public Records.

INTRODUÇÃO

Os direitos fundamentais decorrem da evolução legislativa em âmbito mundial, sendo uma preocupação constante em diversos países a garantia de direitos mínimos a qualquer indivíduo à título universal. O Brasil acompanhou essa necessidade e preocupação mundial em resguardar os direitos fundamentais e os inseriu na nossa Constituição Federal de 1988.

Dentre os mais diversos direitos fundamentais previstos serão abordados no presente trabalho o direito à moradia, o direito à propriedade e o direito à saúde. Sobreleva ressaltar que estes direitos são diferentes, mas estão intimamente ligados. O dever do Estado é o de garantir a proteção desses direitos, inclusive, contra fatos ou atos públicos, bem como propiciar a concreção desses direitos, possibilitando aos indivíduos integrantes da sociedade os meios adequados e eficientes aos indivíduos na efetivação de tais direitos.

Nesse contexto e tendo em vista a informalidade habitacional periférica nos grandes centros urbanos, surge assim a Regularização Fundiária Urbana, uma proposta para a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a sua facilitação na obtenção da propriedade urbana, conseqüentemente moradia e condições mínimas de saúde, com o escopo de solucionar o recorrente problema de núcleos informais em grandes centros urbanos.

A Regularização Fundiária Urbana não se resume a uma simples concessão de propriedade, seu alcance social é mais abrangente, uma vez que o direito à propriedade é uma forma e ferramenta para que o indivíduo alcance o direito à moradia digna e condições mínimas de saúde, de forma estável e permanente, principalmente para os indivíduos mais vulneráveis.

Desse modo, buscou-se um procedimento que fosse célere e que possibilitasse aos indivíduos, que vivem em situação irregular e de vulnerabilidade, a obtenção do título de propriedade e a concretização do direito à propriedade e à moradia digna, assim como aquisição dos demais direitos sociais decorrentes deste, tais como o direito à saúde, através de condições mínimas e ainda com a presença do Estado através da incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, conforme será estudado no presente trabalho.

1. DIREITO SOCIAL À MORADIA, À PROPRIEDADE E À SAÚDE COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS

Com a evolução do direito em âmbito mundial, passou-se a ter como constante a preocupação de que sejam garantidos direitos mínimos a qualquer indivíduo para que possam sobreviver, sendo estes direitos denominados de direitos fundamentais. No nosso ordenamento jurídico atual, constata-se que os direitos fundamentais foram objeto de destaque na nossa Constituição Federal de 1988, na qual se previu que estes são de aplicação imediata e que são cláusulas pétreas.

Por ideia de definição e conceituação de direitos fundamentais, segundo Dimoulis, tem-se que:

Direitos fundamentais são direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram

caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual.²

A visão exposta acima contém um dos elementos mais importantes na normatização dos direitos fundamentais, a limitação do poder estatal em relação a garantias mínimas dos indivíduos da sociedade, restando, assim, a primeira premissa da criação dos direitos fundamentais.

Complementando essa ideia, urge a segunda premissa ou segundo grau da função dos direitos fundamentais, apresentamos o conceito trazido por Aronne:

Os direitos fundamentais começam a plasmar uma eficácia horizontal, de exigibilidade nas relações interprivadas. A Constituição passa a regular matérias anteriormente acometidas ao direito privado, pois os direitos fundamentais deixam de ser um direito de defesa contra o Estado e vêm a ser o elemento conformador do mínimo social que assegura a dignidade da pessoa humana, exigível não só nas relações com a Administração Pública, como também nas interpessoais.³

Assim, a função primordial dos direitos fundamentais não se pauta tão somente na proteção do indivíduo em relação ao Estado, ao preconizar tal norma, confirma a necessidade do respeito e da proteção de tais direitos, também nas relações privadas.

Os direitos fundamentais possuem essa força devido ao caráter constitucional, a partir da inserção em nosso ordenamento jurídico. Acerca desse caráter constitucional, vemos, segundo Marmelstein:

(a) os princípios constitucionais possuem um forte conteúdo ético-valorativo; (b) a teoria moderna reconhece a normatividade potencializada dos princípios, ou seja, os princípios e as regras são espécies de normas jurídicas; (c) a Constituição é o ambiente mais propício à existência de princípios; (d) por isso, a Constituição passou a ocupar um papel de destaque na ciência do direito.⁴

² DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 40.

³ ARONNE, Ricardo. Por uma Nova Hermenêutica dos Direitos Reais Limitados: das Raízes aos Fundamentos Contemporâneos. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.422.

⁴ MARMELSTEIN, George. Curso de Direitos Fundamentais. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 13

Nesse contexto, os direitos fundamentais previstos constitucionalmente no nosso ordenamento pátrio, se insere o direito fundamental à moradia e o direito fundamental à propriedade.

Discorrendo acerca do direito à moradia, encontramos seu conceito e definição nas palavras de Marcelo Benacchio e Denis Cassettari:

O direito humano à moradia é um direito social em sua dimensão positiva, informado pelos princípios da solidariedade, da igualdade material e do Estado Social. Dessa forma, os Estados devem proteger e auxiliar os mais necessitados na efetivação do acesso à moradia digna que possibilite a efetivação dos demais direitos humanos⁵

Segundo esses autores, o direito humano fundamental à moradia não se resume, exclusivamente, a um teto, também está implícito um direito com dimensões positivas, nas quais se impõe ao Estado o dever de prover as condições mínimas para efetivação do acesso a uma moradia digna, sendo um passo importante para a efetivação dos demais direitos humanos e sociais.

Em complemento a definição de direito à moradia, nas palavras de Rangel e de Silva:

O direito à moradia é um direito complexo, rico em atribuições, que vai além do direito de ter uma casa própria, embora este seja um complemento indispensável para a efetivação desse direito. Não possui apenas a conotação de habitação, mas envolve diretamente a qualidade de vida, dotada de condições adequadas de higiene e conforto, e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. Em suma, requer uma habitação digna e adequada. Uma pessoa não pode ser privada de uma moradia nem impedida de conseguir uma, cabendo ao Estado promover tanto a defesa desse direito quanto a sua garantia e efetivação em relação àqueles que não a têm. O direito de ter uma moradia digna tem o mesmo grau de importância dos direitos à vida e à saúde, pois se completam e se refletem diretamente na personalidade dos atores sociais, abrangendo a esfera moral e material – certamente não se pode conceber dignidade em um ser humano vagando nas ruas sem moradia digna⁶

Não obstante a sua amplitude, difere-se do direito à moradia o direito à propriedade. O direito à propriedade é um direito real sobre determinado bem imóvel,

⁵ BENACCHIO, Marcelo; CASSETTARI, Denis. Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. LEVY, Wilson; NALINI, José Renato (org.) Regularização Fundiária. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 60.

⁶ RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, Julho-Dezembro, 2009. p. 65

como forma fixa e estável de moradia. Acerca dessa relação, vemos mais explicativas as palavras de José Herbert Luna Lisboa:

O direito à moradia não se confunde com o direito de propriedade. Por essa razão hodiernamente esse valor social passou a ter maior proteção jurisdicional. É dever do Poder Público desenvolver planos específicos de ação e implementar legislação que observe o princípio da igualdade e da não discriminação, a fim de oferecer a todas as pessoas uma segurança na posse, como é o caso da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso, institutos utilizados para o atingimento da função social da propriedade pública, registráveis na cadeia imobiliária, considerados direitos reais sobre coisa alheia nos moldes do art.1.225 do Código Civil.⁷

Por definição desse direito, ressaí das palavras de Lafayette Ferreira que “o direito de propriedade, em sentido genérico, abrange todos os direitos que formam o nosso patrimônio, isto é, todos os direitos que podem ser reduzidos a valor pecuniário. Neste sentido é a locução direito de propriedade empregada na Constituição”⁸.

Em outras palavras, o direito de propriedade é uma proteção constitucional aos bens e direitos que possam ter de alguma forma valor econômico ou pecuniário. Tem-se por este, uma forma do Estado tutelar a proteção do patrimônio do indivíduo na sociedade.

De forma a complementar tal definição, Maria Sylvia Zanella di Pietro nos mostra as implicações decorrentes desse direito, nos revelando outros direitos que podem ser exercidos pelo indivíduo que já possui o direito à propriedade sobre determinado bem:

Direito individual que assegura a seu titular uma série de poderes cujo conteúdo constitui objeto de direito civil; compreende os poderes de usar, gozar e dispor da coisa de modo absoluto, exclusivo e perpétuo. Não podem, no entanto, esses poderes ser exercidos ilimitadamente, porque coexistem com direitos alheios, de igual natureza, e porque existem interesses públicos maiores, cuja tutela incumbe ao Poder Público exercer, ainda que em prejuízo de interesses individuais. Entra-se aqui na esfera do poder de polícia do estado, ponto em que o estudo da propriedade sai da órbita do direito privado e passa a constituir objeto do direito público e ao submeter-se ao regime jurídico derogatório e exorbitante do direito comum.⁹

⁷ LISBOA, José Herbert Luna. Direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado: ponderação entre direitos internacionais dos direitos humanos. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/59593/direito-a-moradia-e-ao-meio-ambiente-equilibrado-ponderacao-entre-direitos-internacionais-dos-direitos-humanos/1>. Acesso em 12 de agosto de 2023.

⁸ FERREIRA, Lafayette. Direito das Coisas. Rio de Janeiro, 1956, p.77

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Editora Atlas, 13ª edição, 2000, p. 119.

Desse modo, para que o indivíduo possa, de maneira plena, exercer de maneira concomitante, os direitos de usar, gozar e dispor de determinado bem, este, obrigatoriamente, tem que ser o detentor do seu direito de propriedade. Contudo, diverge-se, em parte, do narrado acima, tendo em vista que o direito de propriedade não é absoluto.

No nosso ordenamento jurídico atual o direito de propriedade pode sofrer uma série de limitações e apontamos, a título exemplificativo e por ser mais expressivo, a função social da propriedade.

Somente um planejamento urbanístico voltado à consecução da função social da cidade possibilita o desenvolvimento de um meio ambiente saudável, autossustentável e dotado de infraestrutura que possibilite a qualidade de vida de seus habitantes. A função social da propriedade urbana está sob o regimento da função social da cidade, na condição de elemento essencial para a realização de uma cidade sustentável.¹⁰

Tem-se por limitação ao direito de propriedade a função social da propriedade, visto que impõe requisitos mínimos de utilização do bem ao seu proprietário para que permaneça com esse direito real sobre a coisa. Nesse sentido, e tratando-se do papel fundamental da assertiva da função social da propriedade, urge ressaltar que:

Há quem defenda, a meu ver com razão, que o direito de propriedade só faz sentido se conjugado com o princípio da função social. Cumprindo a sua função social, o direito de propriedade merece proteção estatal, já que a Constituição o consagra como direito fundamental. Por outro lado, não cumprindo a função social, esse direito deixa de merecer qualquer proteção por parte do poder público, já que a Constituição exige que o uso da coisa seja condicionado ao bem-estar geral.¹¹

Destarte, em que pese se tratem de direitos diferentes, vemos que o direito à propriedade é uma forma e ferramenta para que o indivíduo alcance o almejado direito à moradia digna. Tem-se mais, o direito à moradia pode ser satisfeito de diversas formas, por exemplo, em locais de habitação temporários, ao se concretizar o direito à propriedade de um bem imóvel ao indivíduo, este passará a ter uma moradia potencialmente de forma estável e permanente.

¹⁰ RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, Julho-Dezembro, 2009. p. 62.

¹¹ MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 165.

Destarte, o direito real a propriedade, assim como o direito fundamental à moradia constituem-se como direitos fundamentais inerentes a pessoa humana, são diferentes, mas intimamente ligados e ambos são objeto da proteção Constitucional no nosso ordenamento jurídico. Não apenas no tocante ao comentado, mas tais direitos são ponto de partida para aquisição de outros diversos direitos, em especial o direito à saúde.

Mostra-se necessário, no âmbito da vida privada e familiar do indivíduo em estado de vulnerabilidade, que este conte com uma moradia digna, que lhe forneça condições mínimas de higiene e saneamento, somente assim este indivíduo passará a ter, potencialmente, melhores condições sanitárias. Segundo Katia Machado, “todo este cenário permite, portanto, uma afirmação: moradia adequada é determinante social da saúde”¹²

Nesse sentido, Kurt Bergan discorre que:

É importante levantar esta questão devido as fortes influências no desenvolvimento da saúde. Talvez, a moradia influencie nossa vida muito mais por sua representação simbólica, apesar de se apresentar como objeto físico construído. A moradia movimenta valores, necessidades e preferências, conduzindo o estado de satisfação do indivíduo. Sentimentos de proteção, segurança e referência são presentes no espaço habitado, o que torna evidente a necessidade do aprofundamento científico nestes aspectos.¹³

Sendo assim, estando tais direitos fundamentais intimamente ligados e correlacionados, o dever do Estado extrapola o simples dever de proteção, estendendo-se, também, no dever de concreção desses direitos, possibilitando meios adequados e eficientes para que os indivíduos tenham acesso, em especial, indivíduos em situação de vulnerabilidade.

¹² MACHADO, Katia. Sem moradia, não há saúde. Disponível em <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/sem-moradia-nao-ha-saude>. Acesso em 27 de agosto de 2023.

¹³ BERGAN, Kurt. CASA SAUDÁVEL: UM ESTUDO SOBRE OS SENTIDOS DA MORADIA. Estudo de Caso: Conjunto Pedro I, Realengo, Rio de Janeiro/RJ. Disponível em https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/monografias/casa_saudavel.pdf. Acesso em 25 de agosto de 2023.

2. DA REGULARIZAÇÃO FUNCIÁRIA URBANA COMO FORMA DE CONCREÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE, À MORADIA DIGNA E À SAÚDE

Conforme discorreu-se anteriormente, o dever do Estado não se estende à simples proteção da propriedade privada, abrangendo, também, a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, a facilitação para obtenção do direito de propriedade através de meios adequados e eficientes para que os indivíduos possam ser detentores da propriedade de um bem imóvel e, conseqüentemente consigam ter uma moradia digna, possuidora dos requisitos mínimos de infraestrutura.

Em que pese se tratarem de direitos diferentes, como outrora comentado, estes direitos estão intimamente ligados, se o Estado se fizer presente, proporcionando aos indivíduos a possibilidade de obtenção do direito à propriedade, este estará, decerto, facilitando a obtenção, de modo estável, o direito à moradia e os demais direitos decorrentes, mais especialmente o direito a saúde, que é o nosso foco de estudo.

Surge assim a Regularização Fundiária Urbana, um instituto que tem por finalidade servir de ferramenta de incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, instrumento facilitador na obtenção da propriedade urbana, implicando, de forma direta na aquisição do direito à moradia e da saúde, principalmente pela população vulnerável de baixa renda em núcleos informais urbanos.

De certo modo, com a Regularização Fundiária Urbana tem-se uma nova “ordem urbanística popular”¹⁴, uma vez que existe uma adaptação da legislação urbanística às reais situações sociais, propiciando aos indivíduos vulneráveis, que vivem em zonas irregulares, alcançarem os direitos à moradia digna, de maneira estável, bem como ao direito a propriedade.

A Regularização Fundiária Urbana atualmente é normatizada pelo Decreto 9.310/2018, “que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização

¹⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Orgs) Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal n. 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002.

Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União”, passando regular a Lei 13.465/2017.

Nesse decreto restaram estabelecidas as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes, conforme disposto no seu artigo primeiro.

Nesse contexto, temos que:

A regularização fundiária torna-se necessária, útil e adequada nas hipóteses em que a ilegalidade da propriedade ou da posse apresenta-se como problema social com potencialidade para gerar grandes conflitos urbanos ou rurais, ou colocar em risco a integridade física e patrimonial das pessoas, além de gerar ou agravar a iniquidade social e os impactos ambientais. Tanto por questões de melhoria da produtividade agropecuária (no âmbito rural) quanto por razões ambientais ou de equidade social (nos dois casos, urbana e rural), a regularização fundiária revela-se como elemento importante para o desenvolvimento sustentável, que deve conciliar o uso produtivo da propriedade (geração de riqueza), promover a equidade social e assegurar a proteção do meio ambiente.¹⁵

A Regularização Fundiária Urbana não se trata de um simples instrumento de outorga de propriedade, mas sim uma forma de regularização de grandes centros urbanos irregulares e precários, trazendo para os mesmos a infraestrutura básica, bem como a presença do Estado, onde antes era ausente.

Segundo Cartilha do Sindicato dos Notários e Registradores do Estado do Espírito Santo, acerca da Regularização Fundiária Urbana, esta “é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”¹⁶.

¹⁵ REIS, Émilien Vilas Boas Reis; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4748/4748>. Acesso em 15 de agosto de 2023.

¹⁶ SINOREG-ES. CARTILHA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – ASPECTOS PRÁTICOS DA LEI 13.465/2017. Disponível em https://www.sinoreg-es.org.br/Documentos/Upload/Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf Acesso em 17 de agosto de 2023.

Podemos ver ainda maiores explicações nas lições de Arícia Fernandes Correia:

Neste sentido, já se teve oportunidade de observar que a regularização fundiária plena de assentamentos precários no Brasil se apresenta sob diferentes facetas: a dominial-registral, que garante a segurança da posse ou o título de propriedade, através dos mais diversos instrumentos jurídicos; a urbanística, em razão da qual se garante uma legislação de uso e ocupação do solo própria, infraestrutura urbana, equipamentos coletivos, direito fundamental ao endereço, conexão com a cidade (mobilidade); e a socioambiental, de maneira que se garanta a manutenção das pessoas tituladas preferencialmente em seus locais de pertencimento, de forma integrada ao ambiente em que (sobre)vivem, devendo se caracterizar, finalmente, como sustentável, não apenas do ponto de vista ambiental, mas, também, social.¹⁷

Assim, a regularização de centros urbanos irregulares se realiza com a garantia do direito de propriedade aos seus reais possuidores, com a utilização e ocupação do solo de maneira correta, com uma infraestrutura urbana adequada, de ponto de vista ambiental e de maneira sustentável, integrando, de fato essa zona irregular urbana ao restante da cidade, libertando os seus ocupantes da informalidade social.

Acrescendo a ideia das principais funções da Regularização Fundiária Urbana, é de bom alvitre destacar:

A finalidade precípua da regularização fundiária urbana consiste em, além da legalização da propriedade e da posse dos locais de moradia, adaptar e fazer integrar a área regularizada ao espaço urbano social, econômico e ambientalmente sustentável, demandando, para tanto, da implementação de uma infraestrutura que permita aos moradores a acessibilidade a bens e a serviços públicos e privados próprios das cidades. Logo, o processo não visa, meramente, legalizar a propriedade e a posse ilícitas, mas viabilizar o direito fundamental de moradia, assegurando a boa qualidade de vida habitacional¹⁸

Salienta-se que, com a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano é realizada a implementação de uma infraestrutura básica

¹⁷ CORREIA, Arícia Fernandes. DIREITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E AUTONOMIA MUNICIPAL: A CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 759/2016 NA LEI FEDERAL N. 13.465/2017 E AS TITULAÇÕES DA PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO NO PRIMEIRO QUADRIMESTRE DE 2017. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/viewFile/32061/22979> Acesso em 10 de agosto de 2023.

¹⁸ REIS, Émilien Vilas Boas Reis; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4748/4748>. Acesso em 15 de agosto de 2023.

ao local, permitindo aos moradores a acessibilidade aos serviços públicos próprios de cidades, como o acesso à segurança, iluminação pública, saneamento básico, hospitais, dentre outros. Assim, os indivíduos que antes se encontravam em situação de vulnerabilidade de marginalização social, passam a contar com a presença do Estado e em decorrência o usufruto de seus serviços em seu cotidiano, voltando a ter o acesso aos seus direitos fundamentais.

Em se tratando de procedimento da Regularização Fundiária Urbana, tem-se uma primeira fase em que é realizado pela Prefeitura Municipal um processo administrativo, com o intuito de reconhecer a legitimação da posse ou legitimação fundiária, com a consequente expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Os legitimados aptos a realizarem esse pedido estão elencados no art. 14, Lei 13.465/17, constando dentre estes a União, Estado, DF ou o próprio Município, os beneficiários, os proprietários dos imóveis, a Defensoria Pública e, ainda, o Ministério Público.

No processamento desse pedido, o Município deverá classificar o núcleo urbano informal, enquadrando-os em uma das modalidades de Regularização Fundiária Urbana previstas na legislação, com o posterior prazo de 30 (trinta) dias para a manifestação dos interessados e confrontantes, após a sua notificação.

Havendo impugnação, a própria municipalidade fará um procedimento extrajudicial de composição de conflito. Caso não haja impugnação ou após superada esta, se inicia a elaboração do projeto de regularização fundiária, tendo como término dessa primeira fase a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município.

Para a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município, mister se faz a adoção de algumas medidas no projeto, tais como:

As medidas jurídicas correspondem especialmente à solução dos problemas dominiais, referente às situações em que o ocupante de uma área pública ou privada não possui um título que lhe dê segurança jurídica sobre sua ocupação. É o aspecto da falta de um “documento” que dê a plena propriedade ao beneficiário direto da Reurb.

As medidas urbanísticas dizem respeito às soluções para adequar os parcelamentos à cidade regularizada, como a implantação de infraestrutura essencial (calçamento, esgoto, energia, fornecimento de água), decorrentes dos loteamentos implantados sem atendimento das normas legais. A realocação de

moradias em face de estarem em locais sujeito a desmoroamento, enchentes, em locais contaminados, insalubres, entre outros, também entra nesse aspecto. As medidas ambientais buscam superar o problema dos assentamentos implantados sem licenciamento ambiental e em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente.

As medidas sociais, por sua vez, dizem respeito às soluções dadas à população beneficiária da Reurb, especialmente nas ocupações por famílias de baixa renda, (mas não excluindo as demais populações), de forma a propiciar o exercício digno do direito à moradia e à cidadania, proporcionando qualidade de vida.¹⁹

Assim, mostra-se atrelado que, para a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), faz-se necessária a previsão das medidas urbanísticas que serão adotadas no local, tais como a implantação de infraestrutura essencial, pavimentação, esgoto, energia, fornecimento de água e o mínimo necessário para propiciar boas condições de saúde aos cidadãos.

Após expedido o título, este tem que ser prenotado, que equivale a um protocolo junto ao Registro de Imóveis do local onde se situar o imóvel, iniciando-se, assim, uma segunda fase do procedimento de Regularização Fundiária Urbana.

Esse título passará pela qualificação registral do Oficial de Registro de Imóveis. Afrânio de Carvalho evidencia que:

... cumpre interpor entre o título e a inscrição um mecanismo que assegure, tanto quanto possível, a correspondência entre a titularidade presuntiva e a titularidade verdadeira, entre a situação registral e a situação jurídica, a bem da estabilidade dos negócios imobiliários. Esse mecanismo há de funcionar como um filtro que, à entrada do registro, impeça a passagem de títulos que rompam a malha da lei, quer porque o disponente careça da faculdade de dispor, quer porque a disposição esteja carregada de vícios ostensivos.²⁰

Assim sendo, cumpre ao oficial de Registro de Imóveis a revisão do procedimento administrativo concretizado pelo Município, cabendo-lhe realizar intimações e receber as impugnações destas, caso estas não tenham sido realizadas,

¹⁹ SINOREG-ES. CARTILHA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – ASPECTOS PRÁTICOS DA LEI 13.465/2017. Disponível em https://www.sinoreg-es.org.br/Documentos/Upload/Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf Acesso em 17 de agosto de 2023.

²⁰ CARVALHO, Afrânio de. Registro de Imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975. 2a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 78.

podendo rejeita-las de plano ou encaminha-las ao Juiz Corregedor, caso considere as impugnações fundadas.

Após a resolução de todas as impugnações, ou caso não tenha havido, o Oficial de Registro de Imóveis deverá aprovar o projeto de Regularização Fundiária Urbana, abrindo matrícula nova para o imóvel, se for o caso, em conjunto com a abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado, realizando, finalmente, o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) nas matrículas, conferindo o direito real de propriedade aos seus titulares.

Detalhe importante de se ressaltar é que o procedimento junto ao Ofício de Registro de Imóveis deverá ter duração máxima de sessenta dias, prorrogável uma única vez por igual período, caso haja justificativa fundamentada, sendo um procedimento célere e totalmente gratuito para os interessados.

CONCLUSÃO

A Regularização Fundiária Urbana se mostra como um procedimento extrajudicial, célere e gratuito, previsto na Lei 13.465/2017, possuindo duas fases; a primeira, tem-se um processo administrativo realizado pela municipalidade e, superadas todas as etapas do aludido processo, finaliza-se com o devido registro no Ofício de Registro de Imóveis.

Tal previsão legislativa se mostra como um avanço jurídico no que concerne a proteção e tutela dos direitos fundamentais sociais. Por tal via, de maneira célere, indivíduos que vivem em núcleos informais de moradia passam a ter a possibilidade de utilização desta ferramenta para a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, tendo como consequência a concreção dos seus direitos, tais como à propriedade, à moradia digna e à saúde.

Ao prever um procedimento inteiramente extrajudicial, que não necessita de aprovação ou homologação do Poder Judiciário, o legislador contemplou a Regularização

Fundiária Urbana a celeridade e gratuidade, aliadas a segurança jurídica e autenticidade inerentes aos Serviços Notariais e de Registro. Assim, tal procedimento em seu resultado final será provido de publicidade, eficácia, autenticidade e segurança jurídica para obtenção da propriedade imóvel junto ao Ofício de Registro de Imóveis competente.

Desse modo, a Regularização Fundiária Urbana tal como está prevista no nosso ordenamento jurídico mostra-se como uma importante ferramenta para a solução do problema social de núcleos informais de moradia em grandes centros urbanos, propiciando aos cidadãos a possibilidade de obtenção e concretização dos direitos fundamentais e o retorno do Estado ao seu cotidiano, com a prestação dos serviços públicos e a concreção dos direitos decorrentes destes.

REFERENCIAS

ARONNE, Ricardo. Por uma Nova Hermenêutica dos Direitos Reais Limitados: das Raízes aos Fundamentos Contemporâneos. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BENACCHIO, Marcelo; CASSETTARI, Denis. Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. LEVY, Wilson; NALINI, José Renato (org.) Regularização Fundiária. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

BERGAN, Kurt. CASA SAUDÁVEL: UM ESTUDO SOBRE OS SENTIDOS DA MORADIA. Estudo de Caso: Conjunto Pedro I, Realengo, Rio de Janeiro/RJ. Disponível em https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/monografias/casa_saudavel.pdf. Acesso em 25 de agosto de 2023.

CARVALHO, Afrânio de. Registro de Imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975. 2a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CORREIA, Arícia Fernandes. DIREITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E AUTONOMIA MUNICIPAL: A CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 759/2016 NA LEI FEDERAL N. 13.465/2017 E AS TITULAÇÕES DA PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO NO PRIMEIRO QUADRIMESTRE DE 2017. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/viewFile/32061/22979>. Acesso em 10 de agosto de 2023.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Editora Atlas, 13ª edição, 2000.

FERREIRA, Lafayette. Direito das Coisas. Rio de Janeiro, 1956.

LISBOA, José Herbert Luna. Direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado: ponderação entre direitos internacionais dos direitos humanos. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/59593/direito-a-moradia-e-ao-meio-ambiente-equilibrado-ponderacao-entre-direitos-internacionais-dos-direitos-humanos/1> Acesso em 12 de agosto de 2023.

MACHADO, Katia. Sem moradia, não há saúde. Disponível em <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/sem-moradia-nao-ha-saude>. Acesso em 27 de agosto de 2023.

MARMELSTEIN, George. Curso de Direitos Fundamentais. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, Julho-Dezembro, 2009.

REIS, Émilien Vilas Boas Reis; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4748/4748>.

SINOREG-ES. CARTILHA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – ASPECTOS PRÁTICOS DA LEI 13.465/2017. Disponível em https://www.sinoreg-es.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf Acesso em 17 de agosto de 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Orgs) Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal n. 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002.

Submetido em 15.07.2023

Aceito em 20.08.2023