



A Lei de Reurb como instrumento para a efetivação da garantia constitucional à moradia no Brasil

Alfredo Ribeiro da Cunha Lobo¹

Resumo:

O estudo elenca o direito fundamental à moradia no contexto brasileiro, destacando a persistente precariedade das condições de moradia para milhões de pessoas devido a desigualdades sociais, políticas habitacionais inadequadas e especulação imobiliária. A Lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), estabelecida pela Lei nº 13.465/2017, é apresentada como uma ferramenta crítica para enfrentar esse problema, simplificando o processo de regularização de assentamentos informais urbanos. O artigo analisa a Lei de Reurb, destacando seus aspectos positivos, como a inclusão de diversos instrumentos de regularização, e os desafios enfrentados, incluindo a burocracia e a resistência de alguns setores. Além disso, são revisadas leis anteriores relacionadas à regularização fundiária, como o Decreto-Lei nº 3.365/1941, a Lei nº 6.015/1973 e a Lei nº 10.257/2001, destacando seu impacto na promoção do direito à moradia. A Lei de Reurb é vista como um avanço significativo, mas a implementação eficaz ainda enfrenta desafios, incluindo recursos financeiros limitados e a necessidade de garantir uma distribuição justa dos benefícios. Além disso, a participação pública nas decisões de regularização é mencionada como um ponto crítico. Em conclusão, o artigo destaca a importância da Lei de Reurb na promoção do direito à moradia, mas enfatiza a necessidade de medidas concretas para superar os desafios existentes, como o aumento de recursos financeiros, conscientização pública e coordenação eficaz entre os envolvidos no processo de regularização fundiária urbana. A regularização fundiária é vista como um meio não apenas de legalizar propriedades, mas também de promover o desenvolvimento urbano sustentável e a inclusão social.

Palavras-chave: direito à moradia; regularização fundiária; Lei de Regularização Fundiária Urbana - REURB; desigualdade social; políticas habitacionais.

Abstract:

The study lists the fundamental right to housing in the Brazilian context, highlighting the persistent precariousness of housing conditions for millions of people due to social inequalities, inadequate housing policies, and real estate speculation. The Urban Land Regularization Law (Reurb), established by Law No. 13,465/2017, is presented as a critical tool to address this problem by simplifying the process of regularizing informal urban settlements.

¹ Advogado, sócio do escritório Miranda Lima e Lobo Advogados, mestrando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), e especialista em Processo Civil pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP) e em Advocacia no Direito Digital e Proteção de Dados pela Escola Brasileira de Direito (Ebradi), membro da Comissão Especial de Advocacia Municipalista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, membro da Comissão de Direito Urbanístico e Regularização Fundiária, e da Comissão de Direito Imobiliário da Seccional do Distrito Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Endereço postal: Setor Hoteleiro Norte, quadra 01, área especial A, bloco D, sala 710, edifício Fusion Work & Live, Asa Norte, Brasília-DF, CEP 70.701-040. E-mail: alfredolobo@uol.com.br.



The article analyzes the Reurb Law, highlighting its positive aspects, such as the inclusion of various regularization instruments, and the challenges faced, including bureaucracy and resistance from some sectors. In addition, previous laws related to land regularization are reviewed, such as Decree-Law No. 3,365/1941, Law No. 6,015/1973, and Law No. 10,257/2001, highlighting their impact on promoting the right to housing. The Reurb Law is seen as a significant advance, but effective implementation still faces challenges, including limited financial resources and the need to ensure a fair distribution of benefits. In addition, public participation in regularization decisions is mentioned as a critical point. In conclusion, the article highlights the importance of the Reurb Law in promoting the right to housing, but emphasizes the need for concrete measures to overcome existing challenges, such as increasing financial resources, public awareness, and effective coordination between those involved in the process of urban land regularization. Land regularization is seen as a means not only of legalizing properties, but also of promoting sustainable urban development and social inclusion.

Keywords: right to housing; land regularization; Urban Land Regularization Law - REURB; social inequality; housing policies.

1 INTRODUÇÃO

O direito fundamental à moradia é uma pedra angular dos direitos humanos e um princípio consagrado previsto na Constituição Federal de 1988, estabelecendo que a moradia digna é um direito universal. No entanto, apesar desse reconhecimento legal, milhões de pessoas ainda vivem em condições precárias de moradia no Brasil, sem acesso à terra regularizada. Esta problemática se enraíza em uma série de fatores complexos, incluindo desigualdades sociais profundas, insuficiência das políticas públicas voltadas para a habitação e a constante influência da especulação imobiliária.

De acordo com o Censo Demográfico de 2022, o déficit habitacional no Brasil é de 5,8 milhões de unidades, o que representa cerca de 12% da população. Desse total, 3,3 milhões de unidades são consideradas inadequadas, ou seja, não possuem condições mínimas de habitabilidade, como saneamento básico, infraestrutura urbana e segurança. As regiões Norte e Nordeste concentram o maior percentual de domicílios inadequados, com 31,2% e 29,3%, respectivamente. Somando este universo, a população em situação de rua também é um problema grave no Brasil, com estimativas que variam de 25 mil a 30 mil pessoas (IBGE, 2023).

Nesse contexto, a Lei de Regularização Fundiária Urbana, comumente referida como Lei de Reurb, emerge como uma ferramenta legal crítica com o propósito de promover a regularização de assentamentos urbanos informais, com vistas a garantir o acesso a terras



regularizadas e, por conseguinte, efetivar o direito à moradia para esses cidadãos. Instituída pela Lei nº 13.465/2017, a Lei de Reurb representa um marco importante na busca por soluções para as disparidades habitacionais no Brasil.

O escopo deste artigo é a análise exploratória da Lei de Reurb como um instrumento para a concretização do direito fundamental à moradia no contexto brasileiro por meio da exploração, não apenas os aspectos normativos e legais do texto legislativo, mas também examinando sua implementação prática, identificando seus impactos e desafios subjacentes. Adotando uma abordagem analítica respaldada por uma pesquisa bibliográfica abrangente, este trabalho se fundamenta em artigos científicos, literatura jurídica, normas legais e jurisprudência.

A análise efetuada revela que a Lei de Reurb representa um instrumento promissor para a realização do direito à moradia, visto que oferece um procedimento simplificado e ágil para a regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. Entretanto, persistem desafios substanciais que demandam a nossa atenção, incluindo a escassez de recursos financeiros e a resistência de segmentos sociais e institucionais específicos.

Como consequência dessa análise, as conclusões deste artigo apontam para a importância indiscutível da Lei de Reurb no contexto do direito à moradia. Contudo, destacamos que é imperativo adotar medidas concretas para superar as barreiras existentes. Tais ações incluem o aumento dos recursos financeiros destinados à regularização fundiária, à promoção da conscientização pública sobre a relevância da regularização fundiária e a promoção da coordenação efetiva entre os diversos atores envolvidos no processo de regularização fundiária urbana.

Em resumo, a problemática do direito à moradia no Brasil é multifacetada e desafiadora, mas a Lei de Reurb representa uma esperança significativa para avançar na busca pela equidade habitacional. Neste contexto, este artigo busca contribuir para a compreensão mais profunda desse cenário e fomentar o debate em torno de soluções eficazes para assegurar moradias dignas para todos os cidadãos brasileiros, em consonância com os princípios constitucionais e a legislação vigente.

Contudo, observa-se a análise do direito à moradia e seus aspectos gerais no contexto brasileiro, exploração de leis anteriormente aprovadas que versam sobre a temática, apresentação sobre o texto da Lei nº 13.465/2017 e discussão sobre seus aspectos positivos e negativos.



2 APRESENTAÇÃO DO TEMA

2.1 Direito à moradia e seus aspectos gerais no Brasil

O direito à moradia, consagrado como um direito fundamental pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 6º, inciso III, onde é tratado os direitos sociais estabelecendo que "a moradia, como direito social, é direito de todos, e dever do Estado, garantir, mediante políticas sociais e econômicas, o acesso à moradia digna, com a melhoria das condições habitacionais e acesso aos serviços públicos essenciais" (BRASIL, 1988, art. 6, inc. 3).

Tal trecho se mostra importante pois reconhece a moradia como um direito fundamental, ou seja, um direito essencial para a vida digna e o desenvolvimento da pessoa humana. A moradia é um direito social, o que significa que o Estado tem o dever de garantir o acesso à moradia digna para todos os cidadãos, independentemente de sua renda ou condição social. Entretanto, esse direito vem enfrentando desafios significativos no Brasil.

Um cenário de milhões de pessoas vivendo em habitações degradadas, desprovidas de acesso à terra regularizada, é resultado de uma conjuntura multifacetada que permeia a sociedade a muito tempo. Dentre esses fatores, destacam-se a profunda desigualdade social, a ineficácia das políticas públicas habitacionais e a persistente especulação imobiliária que acentua ainda mais as disparidades habitacionais (COSTA; ROMEIRO, 2022).

O Brasil se caracteriza por um abismo social que se reflete em uma baixa renda per capita e uma alarmante concentração de renda. Nesse contexto, uma parcela ínfima da população detém a maior parte da riqueza, enquanto a maioria enfrenta o desafio de viver com recursos financeiros extremamente limitados. Essa desigualdade socioeconômica, por sua vez, impõe obstáculos substanciais ao acesso à moradia digna, uma vez que indivíduos com rendimentos reduzidos enfrentam dificuldades significativas para adquirir ou alugar moradias em condições adequadas.

Como consequência desse panorama, inúmeras pessoas se veem compelidas a ocupar terrenos, sejam eles públicos ou privados, de maneira irregular, muitas vezes desprovidas de títulos de propriedade. Embora o governo brasileiro tenha empreendido esforços visando a regularização fundiária, esses esforços ainda se revelam insuficientes, principalmente devido



às políticas públicas existentes serem caracterizadas por fragmentação e falta de abrangência, não conseguindo atender a crescente demanda por moradia (GÓMEZ; VIEIRA FILHO, 2023).

Ademais, o acesso à terra a preços acessíveis para a população de baixa renda permanece sendo um desafio não superado. Essa questão acrescenta uma camada de complexidade à busca pela moradia digna, uma vez que os custos associados à aquisição de propriedades são proibitivos para muitos. A especulação imobiliária, por sua vez, exacerba essa dificuldade, resultando em preços exorbitantes de imóveis que estão além do alcance da população de menor poder aquisitivo.

Além disso, a especulação imobiliária pode ter um impacto devastador sobre os assentamentos informais já existentes, à medida que os terrenos nos quais essas comunidades se estabelecem são valorizados e, conseqüentemente, vendidos a preços elevados. Isso, por sua vez, pode levar à expulsão de moradores dessas áreas, exacerbando ainda mais a problemática habitacional que assola o país.

Em suma, a conjuntura brasileira relacionada ao direito à moradia é multifacetada e desafiadora, exigindo abordagens integradas e políticas públicas eficazes para mitigar as desigualdades habitacionais e assegurar um ambiente urbano mais inclusivo e justo para todos os cidadãos, em consonância com os preceitos constitucionais e legais vigentes.

2.2 Textos legislativos que dissertam sobre a regularização fundiária

A regularização fundiária é um processo administrativo que visa a conferir segurança jurídica aos ocupantes de imóveis urbanos irregulares, regularizando a situação dominial e promovendo a melhoria das condições habitacionais.

Antes da promulgação da Lei nº 13.465/2017, que instituiu a Lei de Regularização Fundiária Urbana (Lei de Reurb) no Brasil, a regularização fundiária era regulamentada por um conjunto de normas e dispositivos legais dispersos. Essas normativas visavam abordar a complexa questão da regularização fundiária urbana, embora venham carecer de uma abordagem unificada e sistemática.

2.2.1 Decreto-Lei nº 3.365/1941 (Lei de Desapropriação)

O Decreto-Lei nº 3.365/1941, também conhecido como Lei de Desapropriação, foi aprovado em um contexto histórico de profundas transformações no Brasil. O país passava por



um processo de industrialização e urbanização acelerado, o que levou ao crescimento de assentamentos urbanos informais (GÓMEZ; VIEIRA FILHO, 2023).

O Decreto-Lei nº 3.365/1941, que regulamenta a Lei de Terras, estabelece que os assentamentos urbanos irregulares podem ser regularizados por meio de legitimação de posse, garantindo o direito de propriedade aos ocupantes. A legitimação de posse é um procedimento administrativo que confere título de propriedade aos ocupantes de imóveis urbanos que comprovem a ocupação do imóvel por pelo menos cinco anos (BRASIL, 1941).

A Lei de Desapropriação foi um importante avanço na regularização fundiária no Brasil. No entanto, os resultados obtidos foram limitados, principalmente devido à falta de recursos e de uma política pública efetiva para a implementação da lei, o que demonstrou que o procedimento de legitimação de posse é complexo e burocrático, aspectos que dificultaram a regularização fundiária urbana por meio desse mecanismo (ALMEIDA, 2016).

De acordo com um estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), até 2020, apenas 5% dos assentamentos urbanos informais no Brasil haviam sido regularizados (IBGE, 2023).

2.2.2 Lei nº 6.015/1973 (Sistema Nacional de Registro de Imóveis)

A Lei nº 6.015/1973 instituiu o Sistema Nacional de Registro de Imóveis, instituiu a regularização fundiária por meio de usucapião especial urbana, e posteriormente a Lei nº 12.424/2011, que introduziu os artigos 195-A e 195-B, e o Cáp. XII no que diz respeito ao registro da regularização fundiária urbana (Título V da referida lei com os artigos 288-A até 288-G) (BRASIL, 1973; 2011).

A Lei de Registros Públicos contribuiu para a regularização fundiária de duas maneiras: garantindo a segurança jurídica e promovendo o desenvolvimento urbano. Na primeira perspectiva, a lei estabelece que os imóveis registrados sejam considerados propriedade de seus titulares que comprovem sua posse no período de cinco anos (áreas até 250m²), garantindo a segurança jurídica dos ocupantes de imóveis registrados. Já a segunda maneira, por promover a regularização fundiária, permitindo que os imóveis sejam utilizados de maneira mais eficiente. Portanto, a Lei de Registros Públicos contribuiu para a regularização fundiária ao facilitar o registro de imóveis e garantir a segurança jurídica dos ocupantes (BRASIL, 1973).

Pesquisadores defendem a usucapião especial urbana como um importante instrumento para a regularização fundiária no Brasil, facilitando o acesso a usucapião por famílias de baixa renda, contribuindo para reduzir o déficit habitacional no país. No entanto, a



usucapião especial urbana também é um procedimento complexo e burocrático, o que dificulta a regularização fundiária urbana por meio desse mecanismo (COSTA; ROMEIRO, 2022; ALMEIDA, 2016).

2.2.3 Medida Provisória nº 2.220/2001 (MP do Solo Criado)

Esta medida provisória, convertida posteriormente na Lei nº 10.932/2004, estabeleceu regras importantes para a criação e utilização do "solo criado", por meio da concessão de direito real de uso, como forma de financiamento de projetos de regularização fundiária urbana. O que permitiu que municípios vendessem o potencial construtivo adicional gerado pela regularização fundiária (MASCARENHAS, 2012).

Os referidos textos legislativos (MP e posteriormente a Lei 10.932/2004) se mostraram como um importante instrumento de política urbana para municípios que conviviam com conflitos decorrentes de tombamento de bens com valor histórico, flexibilizando normas urbanísticas e promovendo a regulação fundiária municipal.

2.2.4 Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)

O Estatuto da Cidade, embora não seja exclusivamente dedicado à regularização fundiária, estabelece diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável tratando da função social da propriedade urbana, incluindo a regularização fundiária urbana. O estatuto prevê a regularização fundiária por meio de diversos mecanismos, como a legitimação de posse, a usucapião especial urbana e a concessão de direito real de uso se tornando uma legislação fundamental para a regularização fundiária, uma vez que define princípios como a prevalência do interesse público sobre o privado e a participação da comunidade na gestão urbana (BRASIL, 2001).

Um dos principais aspectos positivos da referida lei, de acordo com Mascarenhas (2012), está na promoção do desenvolvimento sustentável, direcionando o crescimento das cidades para áreas já ocupadas e com certa infraestrutura disponível, reduzindo assim o impacto ambiental local. Por outro lado, o Estatuto da Cidade não estabelece um procedimento específico para a regularização fundiária urbana, o que pode abrir brechas para práticas de corrupção e grilagem de terras.

Programas governamentais federais que visavam a regularização fundiária urbana, também se mostraram importantes ferramentas nesse sentido, destaca-se o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

2.2.5 Lei nº 10.188/2001 (Programa de Arrendamento Residencial - PAR)





Esta lei, criadora do PAR, permitia que famílias de baixa renda alugassem moradias por um período determinado e, ao final desse período, pudessem adquirir a propriedade. Isso incentivava a formalização de assentamentos informais, por outro lado, a parcela de famílias que se candidatam ao programa é relativamente baixa (BRASIL, 2005).

Portanto, enquanto o PAR tinha o potencial de contribuir para a regularização fundiária urbana ao formalizar assentamentos informais, questões relacionadas à seleção de beneficiários e burocracia precisavam ser abordadas para garantir que o programa atingisse seu objetivo de forma eficaz e justa.

Um estudo realizado por Buckley (2010) destacou aspectos negativos relacionado à burocracia e à falta de transparência no processo de seleção de beneficiários do programa. Segundo o estudo, o processo de escolha das famílias que teriam acesso ao PAR nem sempre se dá de maneira transparente, e a burocracia envolvida dificulta o acesso de algumas famílias de baixa renda ao programa. Isso poderia resultar em exclusão e desigualdades no acesso aos benefícios do PAR, prejudicando seu potencial impacto na regularização fundiária.

2.2.6 Lei nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV)

Em um contexto nacional marcado por mudanças no cenário político, econômico e ascensão social, foi instituído o PMCMV, que continha disposições relevantes relacionadas à regularização fundiária, especialmente no contexto de empreendimentos habitacionais de interesse social. Embora não tenha sido exclusivamente voltada para a regularização fundiária, a Lei nº 11.977/2009 estabelece diretrizes para a regularização de assentamentos informais em projetos de habitação de interesse social (BRASIL, 2009).

O documento publicado pelo Ministério da Economia (BRASIL, 2020) onde apresenta os principais números do PMCMV indica que se trata do maior programa habitacional da história do Brasil, tendo atendido até 2020 mais de 4,5 milhões de unidades habitacionais e regularizado mais de 2,6 milhões de imóveis.

Contudo, críticos do programa indicam que pautar apenas por aspectos financeiros para a escolha de beneficiários, não se mostra como sendo uma boa estratégia. Além de não ter sanado o problema do déficit urbanístico nos grandes centros (MASCARENHAS, 2012).

Nesse contexto de publicações de leis e programas, a Lei de Reurb foi colocada em pauta para auxiliar no desafio urbanístico brasileiro. Para tanto, se faz necessário a apresentação de seus principais aspectos.

3 LEI DE REURB (LEI Nº 13.465/2017)

É importante notar que essas leis e dispositivos legais anteriores à Lei de Reurb contribuíram para moldar o contexto da regularização fundiária urbana no Brasil, mas muitas vezes careciam de uma abordagem abrangente e sistêmica, apresentando diversas lacunas e limitações, o que dificultava a regularização fundiária urbana.

A análise das leis e dispositivos legais anteriores realça a necessidade de uma abordagem mais abrangente e sistêmica na questão da regularização fundiária. Essas leis se mostraram como importantes instrumentos legais, mas a falta de coordenação e uma visão mais integrada muitas vezes limitavam sua eficácia.

Portanto, a Lei nº 13.465/2017, que trata da regularização fundiária urbana, trouxe importantes alterações no cenário legal brasileiro, estabelecendo novas diretrizes e procedimentos para a regularização de áreas urbanas informais, buscando promover a segurança jurídica e a inclusão social. O art. 15 da Lei nº 13.465/2017 prevê os seguintes instrumentos de regularização fundiária urbana (BRASIL, 2017, art. 15):

- Legitimação fundiária e a legitimação de posse: instrumentos destinados a conferir segurança jurídica à posse de imóveis urbanos, por meio da emissão de títulos de propriedade ou de posse.
- Usucapião: utilizado para reconhecer a propriedade de imóveis urbanos que foram ocupados por um determinado período de tempo, de forma mansa, pacífica e contínua.
- Desapropriação em favor dos possuidores: utilizado para transferir a propriedade de imóveis urbanos aos seus ocupantes, mediante o pagamento de uma indenização.
- Arrecadação de bem vago: instituto jurídico utilizado para transferir a propriedade de imóveis urbanos que não possuem dono conhecido.
- Consórcio imobiliário: utilizado para promover a regularização fundiária de empreendimentos imobiliários.
- Desapropriação por interesse social: utilizado para promover a regularização fundiária de imóveis urbanos que são necessários para a implantação de projetos de interesse social.
- Direito de preempção: utilizado para garantir ao poder público a preferência na aquisição de imóveis urbanos que estejam localizados em áreas de interesse social.
- Transferência do direito de construir: utilizado para compensar os proprietários de imóveis urbanos que sejam afetados por projetos de regularização fundiária.



- Requisição: utilizado para tomar posse de imóveis urbanos em caso de perigo público iminente.
- Intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular: utilizado para regularizar parcelamentos urbanos irregulares.
- Alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor: instrumento utilizado para transferir a propriedade de imóveis urbanos da administração pública para seus ocupantes.
- Concessão de uso especial para fins de moradia: Esse instrumento é utilizado para conceder o direito de uso de imóveis urbanos para fins de moradia.
- Concessão de direito real de uso: Esse instrumento é utilizado para conceder o direito real de uso de imóveis urbanos.
- Doação: Esse instituto jurídico é utilizado para transferir a propriedade de imóveis urbanos sem o pagamento de um preço.
- Compra e venda: Esse instituto jurídico é utilizado para transferir a propriedade de imóveis urbanos mediante o pagamento de um preço.

A inclusão dos instrumentos de regularização fundiária pelo art. 15 demonstra a abrangência da lei, que visa oferecer uma gama variada de opções para os municípios lidarem com a questão da regularização fundiária, considerando as diferentes situações e necessidades. Nesse mesmo sentido, Costa e Romeiro (2022, p. 266) destacam a inserção da adoção e compra e venda da seguinte maneira:

Merece registro o fato de a doação e a compra e venda, embora instrumentos já disponíveis no nosso ordenamento jurídico e utilizados em muitas ações municipais de regularização fundiária, serem, pela primeira vez, relacionadas numa legislação federal como instrumentos para esta finalidade. Além dos instrumentos antes elencados, a lei também trouxe outras inovações, como a legitimação fundiária, o direito de laje, o condomínio de lotes e o condomínio urbano simples. Os condomínios urbanos simples e de lotes são novas modalidades de condomínio que, em alguns momentos, também podem incidir como modalidades de parcelamento do solo. Não são instrumentos de uso exclusivo na Reurb, sendo, assim, aplicáveis como novas modalidades de parcelamento do solo nos municípios brasileiros, independentemente de previsão na legislação municipal.

A análise exposta destaca o novel instrumento, demonstrando o avanço na flexibilização da abordagem do desafio urbano, porém, observa-se que depende da capacidade dos municípios para sua implementação, que pode apresentar dificuldades devido a dificuldades de pessoal e orçamento. A menção de que esses instrumentos já eram utilizados em nível



municipal, mas agora são formalizados em uma legislação federal, realça a relevância dessa unificação e do reconhecimento desses métodos.

Por outro lado, Godoy e Cadete (2023) destacam que municípios acabam adotando uma definição de núcleo urbano informal bastante ampla, podendo incluir áreas de ocupação ilegal ou irregular, bem como áreas que não possuem a infraestrutura básica necessária. Isso pode levar a uma regularização de áreas que não deveriam ser regularizadas e, por via de regra, desrespeitando o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Consequentemente, em situações concretas, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pode prevalecer sobre o direito à moradia, como, por exemplo, nos casos de ocupações em unidades de conservação de proteção integral ou quando a ocupação irregular é majoritariamente composta por indivíduos que não se encontram em situação de vulnerabilidade social. Em contrapartida, em outras situações observadas, o inverso também é verdadeiro, como ocorre em ocupações históricas estabelecidas há décadas, predominantemente habitadas por pessoas de baixa renda, para as quais a realocação se mostra economicamente e socialmente inviável.

Tal complexidade elenca a dificuldade de se conciliar os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia, o que vem ser um desafio importante para o Direito, a Política e a sociedade civil e que não foi elencado na Lei.

Diversas análises (MENEGAZ, 2022; COSTA; ROMEIRO, 2022; SALEME, 2019) e o próprio Ministério das Cidades (BRASIL, 2023) estratifica a regularização de três diferentes maneiras: Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), Específico (Reurb-E) e Público (Reurb-P).

Reurb-S como um instrumento de política urbana destinado à regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda, que visa garantir o direito à moradia digna. Reurb-E que visa a regularização fundiária, mas é voltado para áreas ocupadas por população de maior renda, buscando resolver questões fundiárias em regiões urbanas consolidadas. Reurb-P voltada para a regularização de assentamentos irregulares em áreas públicas ou sujeitas a direito de uso especial.

Observa-se, portanto, que a regularização pretende atender os principais aspectos urbanísticos nacionais, elencando a população de baixa renda e de renda alta, buscando o devido ordenamento das cidades. Com vistas à preocupação ambiental, interesse público e de espaços públicos não aproveitados, destacando a abordagem holística da lei, o que mostra que a



regularização não é apenas uma questão de legalização da propriedade, mas também de desenvolvimento urbano sustentável e inclusão social.

Contudo, há quem critique a vertente sobre a participação social descrito no contexto vivido nos municípios brasileiros. A legislação em questão, embora preveja a inclusão de representantes dos ocupantes de núcleos urbanos informais nos procedimentos de regularização, não estabelece diretrizes claras e específicas que norteiam eficazmente essa participação. Esse déficit normativo suscita preocupações legítimas quanto à possibilidade de se configurar um processo de regularização carente de elementos democráticos e participativos, contrariando princípios basilares da gestão urbana (FREITAS, 2020).

Contextualizando a efetivação do cumprimento constitucional dos Direitos Fundamentais Sociais, unindo ao princípio da dignidade da pessoa humana, a Lei de Reurb traz em seu art. 10, inciso VI, que se objetiva, entre outras coisas, visa “garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas” (BRASIL, 2017, art. 10, inc. 6).

Contudo, a Lei de Reurb ainda é uma lei recente, promulgada em 2017, sua implementação ainda está em andamento, porém já demonstrou ser um avanço significativo ao unificar e sistematizar as regras e procedimentos para a regularização fundiária urbana, proporcionando um arcabouço legal mais claro e eficaz para lidar com essa questão complexa.

Porém, Gómez e Vieira Filho (2023) destacam que a implementação da Lei de Reurb enfrenta desafios consideráveis devido à burocracia e à complexidade dos procedimentos envolvidos, o que pode dificultar a adesão dos municípios e a eficiência do processo. Além de muitos municípios, especialmente os de menor porte e recursos limitados, podem enfrentar dificuldades na implementação da Lei de Reurb devido à falta de capacidade técnica e financeira para conduzir os processos de regularização.

Complementando, Menegaz (2022) afirma que a Lei de Reurb, embora destinada a promover a inclusão social, pode enfrentar o desafio de garantir que todas as camadas da população tenham acesso igualitário aos seus benefícios, evitando assim a exclusão de comunidades mais vulneráveis. Por fim, a ampla gama de instrumentos de regularização previstos na Lei requer um sistema eficaz de monitoramento e fiscalização para evitar práticas ilegais e garantir que os benefícios sejam direcionados aos verdadeiros beneficiários.

Outro ponto crítico que merece escrutínio, diz respeito à ausência de disposições relativas à alocação de recursos financeiros destinados à efetivação dos processos de regularização fundiária. A normativa estipula que a regularização deve ser financiada com



recursos públicos, porém, omite a formulação de um orçamento específico destinado a essa finalidade. Tal omissão pode acarretar atrasos significativos ou, em casos mais extremos, a inviabilidade da regularização de inúmeros núcleos urbanos informais que clamam por essa intervenção. A falta de um arcabouço financeiro adequado constitui um obstáculo substancial que potencialmente compromete a efetividade da legislação (FREITAS, 2020).

Em resumo, a análise expandida enfatiza os desafios e avanços no campo da regularização fundiária urbana, com base em diferentes leis e perspectivas. Isso ajuda a contextualizar a importância da Lei de Reurb no cenário jurídico brasileiro e sua contribuição para a promoção do direito à moradia e o desenvolvimento urbano sustentável.

4 CONCLUSÃO

No decorrer deste artigo, abordou-se a relevância do direito à moradia como um elemento fundamental para a efetivação da garantia constitucional à moradia no Brasil. Inicialmente, foi discutida a natureza do direito à moradia como um direito social universal, com destaque para a questão do déficit habitacional no país, que evidencia a necessidade premente de políticas de regularização fundiária e acesso à habitação digna.

A seguir, foram analisados diversos textos legislativos que versam sobre a regularização fundiária no Brasil. Destacaram-se o Decreto-Lei nº 3.365/1941, que trata da Lei de Desapropriação e sua relação com a garantia do direito à moradia; a Lei nº 6.015/1973, que institui o Sistema Nacional de Registro de Imóveis e tem importância na regularização de propriedades; a Medida Provisória nº 2.220/2001, conhecida como MP do Solo Criado, que teve impactos significativos na ocupação e regularização do solo urbano.

Além disso, foram mencionadas leis que influenciaram diretamente a regularização fundiária e a promoção do direito à moradia, como a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que estabeleceu diretrizes para o ordenamento urbano e a regularização de áreas informais, e a Lei nº 10.188/2001, que criou o PAR, abordando a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Por fim, concentrou-se na Lei de Reurb, explorando seus principais aspectos positivos e negativos. Essa lei introduziu novas diretrizes e instrumentos para a regularização fundiária urbana, com potencial para promover a segurança jurídica, a inclusão social e o desenvolvimento urbano sustentável. No entanto, também enfrentou desafios relacionados à



burocracia, à capacidade de implementação pelos municípios e à necessidade de garantir a justa distribuição dos benefícios da regularização fundiária.

Dessa forma, ao longo deste artigo, procuramos contextualizar o direito à moradia no Brasil, explorar a legislação pertinente e identificar os avanços e desafios no campo da regularização fundiária urbana, sempre com o objetivo de promover a efetivação da garantia constitucional à moradia para todos os cidadãos brasileiros.

A promulgação da Lei nº 13.465/2017, representa um marco significativo no contexto jurídico do Brasil, engendrando profundas transformações ao estabelecer novos paradigmas e procedimentos destinados à regularização de áreas urbanas informais. Essa iniciativa legislativa, intrinsecamente alinhada à busca incessante pela consolidação da segurança jurídica e da inclusão social no território nacional, atua como um ponto de convergência para a realidade intrincada das áreas urbanas não regularizadas.

No âmago dessa legislação, o artigo 15, se assume um papel central, delineando uma série de instrumentos voltados à regularização fundiária urbana. Esta abordagem multifacetada contempla mecanismos diversos, tais como a legitimidade fundiária e a legitimação de posse, usucapião, desapropriação em prol dos possuidores, arrecadação de bem vago, consórcio imobiliário, desapropriação por interesse social, direito de preempção, transferência do direito de construir, requisição, intervenção do poder público em parcelamentos clandestinos ou irregulares, alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, doação e compra e venda.

É imperativo notar que o embasamento desses instrumentos legais não reside somente no texto da Lei nº 13.465/2017, mas também encontra respaldo em estudos e análises acadêmicas prévias. As várias pesquisas acadêmicas apresentadas corroboram com a afirmação que a importância da regularização fundiária urbana é um meio eficaz de promover a segurança jurídica e a inclusão social nas áreas urbanas informais. No entanto, também é relevante mencionar que existem perspectivas críticas em relação à implementação de alguns desses instrumentos, com argumentos que enfatizam preocupações quanto à eficácia e justiça na distribuição dos benefícios.

Nesse contexto, é imperativo considerar as múltiplas facetas e nuances que envolvem a aplicação e o impacto dos instrumentos de regularização fundiária urbana delineados na Lei nº 13.465/2017, com base nas contribuições tanto da academia quanto das experiências práticas



de implementação. Essa análise crítica e contextualizada desempenha um papel preponderante na promoção de uma abordagem mais abrangente e embasada no desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à regularização fundiária urbana. Tal abordagem visa assegurar, de maneira integral, a eficácia desses instrumentos e sua congruência com os objetivos centrais de garantir segurança jurídica e fomentar a inclusão social nas áreas urbanas informais.

Portanto, a interação entre o arcabouço normativo e as contribuições da academia e da prática se configura como um elemento-chave na busca por soluções mais efetivas e sustentáveis no contexto da regularização fundiária urbana.

Em suma, no contexto da efetivação da garantia constitucional à moradia no Brasil por meio da Lei de Reurb, a valorização e proteção do direito à habitação digna requerem uma abordagem holística e engajada, que transcenda as meras políticas governamentais e envolva ativamente a sociedade. Essa efetivação deve ser respaldada por um compromisso coletivo em reconhecer a moradia como um elemento fundamental para o fortalecimento dos valores democráticos, promovendo não apenas o acesso universal a moradias adequadas, mas também a diversidade de habitações, a liberdade de escolha de moradia, o diálogo intercultural e a participação efetiva dos cidadãos no processo de regularização fundiária.

REFERÊNCIA

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. A desapropriação por zona e urbanística no Direito brasileiro. **Revista brasileira de estudos da Função pública - RBEFP**, Belo Horizonte, ano 5, n. 15, p. 97-134, set./dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 07 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001**. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110188.htm. Acesso em: 08 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.





BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 07 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011.** Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015original.htm. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório de Avaliação:** Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília: Min. Economia, dez 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em: 01 set. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **REURB:** Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017. Brasília: Min. Cidades, [2023]. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

BUCKLEY, Cristina Fernandes de Oliveira. **Adaptação do indicador de salubridade ambiental para análise de empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial em Aracaju – SE.** 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal de Sergipe, Aracajú, 2010.

COSTA, Fernanda Carolina Vieira da; ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana. *In: Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional.* Brasília: IPEA, 2022. Cap. 9. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11549/13/218229_LV_Nucleos-Urbanos_Cap09.pdf. Acesso em: 01 set. 2023.

FREITAS, Thalia Araújo. **(In)aptidão da REURB, à luz da lei n.º 13.465/2017, para a consecução do direito à moradia.** 2020. TCC (Graduação em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2020

GODOY, Antônio Fernando de Amorim; CADETE, Sandro Marcos. Colisão entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia: análise da lei de REURB. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 01, n. 73, p. 457-483, jan. 2023.

GÓMEZ, Raúl V.; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Regularização fundiária no Brasil: avanços e desafios. **Texto para discussão**, IPEA, Rio de Janeiro, n. 2851, fev. 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11773/1/TD_2851_web.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.





INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2022**: população e domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/apps/pgi/#/home>. Acesso em: 10 ago. 2023.

MASCARENHAS, Marisa Pulice. **Projeto de lei de responsabilidade territorial urbana**: a construção de um referencial normativo comum em torno do parcelamento do solo urbano e da regularização fundiária sustentável. 2012. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MENEGAZ, Diógenes. A Lei Federal de Reurb nº 13.465/2017 e seus instrumentos de efetivação. **JUS**, 16 fev. 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/96340/a-lei-federal-de-reurb-n-13-465-2017-e-seus-instrumentos-de-efetivacao>. Acesso em: 20 set. 2023.

SALEME, Edson Ricardo. Regularização fundiária e a Lei nº 13.465 de 2017. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, n. 51, p. 187-198, set./out. 2019. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n51_iii_02_regularizacao_fundiaria.pdf?d=637123526750471257. Acesso em: 20 set. 2023.

