

A SOCIALIZAÇÃO DO DIREITO À PROPRIEDADE COMO EFEITO DA LEI N.º. 13.465/2017: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Laura Fernanda Rosa¹, Izaías José de Santana¹.

¹Universidade do Vale do Paraíba/Faculdade de Direito, Praça Cândido Dias Castejón, 116, Centro - 12245-720 - São José dos Campos-SP, Brasil, laurafernandarosa22@gmail.com, izaías.santana@uol.com.br.

Resumo

O presente artigo tem por objetivo principal estudar os efeitos da Lei n.º. 13.465/2017 (Brasil, 2024b), no tocante a Regularização Fundiária Urbana, como agente direta na socialização do direito à propriedade e garantidora do direito social à moradia, com garantia constitucional, por intermédio do estudo da referida Lei, especialmente no município de São José dos Campos, através dos dados disponibilizados publicamente no site da Prefeitura Municipal joseense, com enfoque majoritariamente qualitativo em decorrência da base de pesquisa bibliográfica (obras jurídicas e legislação vigente). Ademais, com os dados disponibilizados, é possível vislumbrar a quantidade total de lotes e loteamentos urbanos de interesse social regularizados no município, com predominância de áreas regularizadas após a vigência da Lei n.º. 13.465/2017, resultando em um aumento exponencial. Outrossim, expõe um progresso para o todo país no que tange ao interesse social, com gestão municipal e com benefícios aos ocupantes que recebem o benefício da aquisição da propriedade em sua forma plena, através da Legitimação Fundiária, ocasionando em segurança jurídica àqueles que detém baixa renda.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana. Posse. Propriedade. Direito à propriedade.

Área do Conhecimento: Ciências Jurídicas. Direito Público.

Introdução

Preliminarmente, cumpre observar que o direito de propriedade é de complexa definição de seu conteúdo, uma vez que não há conceituação na legislação vigente, e, por sua vez, a doutrina o considera o mais amplo dos direitos reais, em conformidade com o ilustre jurista Orlando Gomes, que se vale da expressão jurídica *plena in re potesta* (o pleno poder sobre a coisa). Dessa forma, pode-se dizer que a propriedade é um direito abrangente e que engloba a faculdade de usar, gozar, dispor e reivindicar coisa – observados os ditames legais – ou seja, o proprietário é responsável pelas diversas destinações do bem e suas respectivas funções jurídicas, sendo detentor de sua posse, domínio, direito e ação. No presente artigo, a propriedade irá se referir a bem imóvel, relacionando-a ao direito social à moradia.

Tendo em vista que o direito à moradia está inserido na esfera dos direitos sociais, de garantia constitucional, é possível estabelecer relação com a Regularização Fundiária Urbana (REURB), que possui legislação própria desde 2017, com a promulgação da Lei n.º 13.465/2017 (Brasil, 2024a). Conforme o *caput* do art. 9º da mencionada lei, tem-se que “A REURB abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”, (Brasil, 2024a), sendo que compreende duas modalidades: Reurb-S (interesse social) e Reurb-E (interesse específico), adiante conceituadas.

Nesse projeto, há de se concentrar na Reurb-S, de interesse social, compreendida como “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal”, conforme Art.13, I, da Lei n.º. 13.465/2017 (Brasil, 2024a), pois os municípios possuem competência de legislar sobre assuntos de interesse social, conforme Art.30, I, da Constituição Federal brasileira (Brasil, 2024b). Ademais, há a segmentação em Legitimação Fundiária (conferida a aquisição da propriedade pelo poder público), ou Legitimação de Posse (ato que o poder público reconhece a posse ao ocupante), postas nos artigos 23 e 24; e, 25 a 27 da mencionada Lei, respectivamente.

Nesse sentido, considerando que um ocupante detém a posse de um imóvel inserido em núcleo urbano irregular, quando regularizado pelo município e enquadrado como Reurb-S, receberá um termo de reconhecimento de posse que será registrado no Cartório de Registro de Imóveis, podendo ser convertido em propriedade ao obedecer os demais requisitos do artigo 183 da Constituição Federal, ou então o ocupante poderá receber um termo de Legitimação Fundiária, que consiste na aquisição direta da propriedade daquele imóvel registrada em seu nome, tudo de forma gratuita nos termos da Lei nº 13.465/2017, evitando gastos futuros para a regularização – até mesmo evitando a morosidade que demandaria um processo de usucapião – garantindo certa segurança jurídica ao legitimado.

Dessarte, se faz imprescindível diante de tais apontamentos prévios evidenciar a existência da REURB como garantidora do direito social à moradia, de modo que oferece acesso ao direito à propriedade para aqueles que detêm baixa renda, e que dificilmente acessariam a propriedade plena de seu imóvel sem auxílio da REURB, sendo perceptível a relevância do conteúdo versado,.

Metodologia

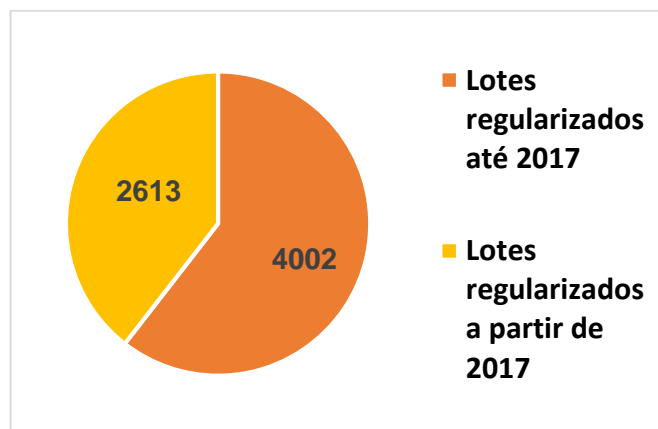
A metodologia aplicada neste projeto contou com o estudo do Título II da Lei nº. 13.465/2017 - quanto à Regularização Fundiária Urbana (REURB) - e os efeitos sociais de garantia constitucional para a população, especialmente no município de São José dos Campos, por intermédio dos dados disponibilizados no site da municipalidade. Para isso, os recursos utilizados envolvem uma base de pesquisa bibliográfica, com fulcro na legislação vigente, obras jurídicas e dados consultados nos sites do Governo Federal e do Município de São José dos Campos, isto é, conta com enfoque majoritariamente qualitativo.

Resultados

A promulgação da Lei nº. 13.465/2017 (Brasil, 2024a) - que inaugurou a temática/conceito de Regularização Fundiária Urbana – é, inquestionavelmente/de fato/certamente, recente. Nesse contexto, anteriormente a sua publicação, é curioso refletir sobre como os ocupantes de lotes inseridos em loteamentos urbanos irregulares acediam ao direito real de propriedade de um imóvel, de maneira diversa a atual legitimação fundiária/posse.

A título de exemplo, o município de São José dos Campos-SP dispõe de 60 loteamentos de interesse social regularizados até 2023, sendo que 24 deles foram regularizados até 2017 (ano de promulgação da Lei nº. 13.465/2017), e os demais até a data de 19/05/2023, conforme exposto pela municipalidade via site oficial (Prefeitura Municipal de São José dos Campos, 2024). Cumpre observar que, para que sejam passíveis do registro e atribuição de Legitimação Fundiária, os loteamentos regularizados até 2017 foram convertidos ao regime da Lei nº. 13.465/2017, conversão que consiste na notificação de todos os proprietários tabulares do perímetro que engloba o loteamento. Observa-se:

Figura 1 - Lotes de Interesse Social regularizados em São José dos Campos.



Fonte: Prefeitura Municipal de São José dos Campos, 2024.

Nessa toada, os ocupantes de cerca de 60,50% dos lotes regularizados até o ano de 2017 (4002 lotes, que englobam 24 loteamentos), em sua maioria, adquiriram termo de legitimação de posse expedido pela Prefeitura Municipal, tendo em vista que a posse já era concedida pela municipalidade com fundamento na Lei nº. 11.977/2009, e, em decorrência, embora o ocupante tenha obtido o termo de legitimação de posse, obviamente não dispõe da propriedade plena no imóvel. Assim, a posse só poderá ser convertida em propriedade mediante cumprimento de requisitos legais, tais quais: (i) área do imóvel até 250,00 metros quadrados; (ii) cinco anos do registro da posse no Cartório de Registro de Imóveis; (iii) uso do imóvel para sua moradia ou de sua família; (iv) não ser proprietário de outro imóvel - urbano ou rural; e, (v) não possuir direito de usucapião reconhecido - requisitos listados no Artigo 183 da Constituição Federal (Brasil, 2024b), bem como no item 298, Capítulo XX, das Normas Extrajudiciais da Corregedoria Geral da Justiça (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2024).

Ou seja, anteriormente a possibilidade da Legitimação Fundiária (inserida pela Lei da REURB), quando o único termo expedido pelo município era o de legitimação de posse, na hipótese de que o ocupante não cumprisse os requisitos legais em supra, a sua única opção para regularizar e adquirir a propriedade plena do imóvel seria através do poder judiciário, implicando, muitas vezes, em morosidade para obtenção do direito à propriedade, o que aumentava a demanda do poder judiciário, e que resultava até mesmo na desistência do ocupante em adquirir tal direito. Além do mais, a alternativa encontrada pelos posseiros para alienar seu imóvel foi firmar contratos particulares de cessão de direitos possessórios (contrato de gaveta) que, em sua maioria, são impossibilitados de registro, gerando custos desnecessários as partes envolvidas.

É possível observar na Figura 1, portanto, que parte majoritária dos lotes de interesse social no município de São José dos Campos foram regularizados anteriormente à publicação da Lei nº. 13.465/2017. Desse modo, tem-se que grande parte dos ocupantes receberam termo de legitimação de posse expedido pela municipalidade, ou seja, ficam à mercê do cumprimento dos requisitos legais já mencionados para que a respectiva posse seja convertida em propriedade plena o que pode ser considerado um obstáculo.

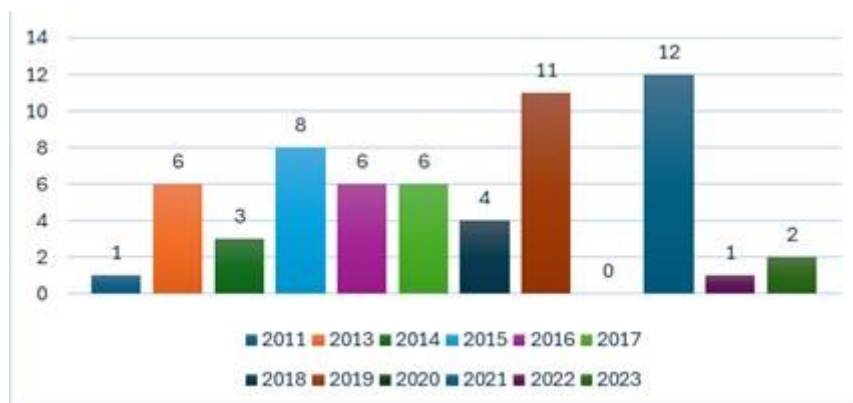
Por outro lado, a promulgação da Lei nº. 13.465/2017, conferida a aquisição da propriedade pelo poder público, tornou possível o reconhecimento da posse de ocupantes em determinado imóvel atribuindo termo de Legitimação Fundiária ao posseiro. Nesse sentido, conforme o Art. 23 da Lei nº. 13.465/2017, tem-se que:

A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016 (Brasil, 2024a).

Através da Legitimação Fundiária, o ocupante adquire o lote livre e desembaraçado de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições eventualmente existentes em sua matrícula de origem (exceto quando os ônus se refiram ao próprio legitimado). Assim, na Reurb-S, de interesse social, o posseiro deverá cumprir os requisitos previstos no §1º do artigo 23 da Lei nº. 13.465/2017, se isentando das custas e emolumentos de desenvolvimento de projetos, do registro e das obras de infraestrutura.

Para mais, é possível observar:

Figura 2 - Loteamentos de Interesse Social regularizados em São José dos Campos.



Fonte: Prefeitura Municipal de São José dos Campos, 2024.

Com os dados acima mencionados na Figura 2, nota-se que a partir do ano de 2017 o município de São José dos Campos conta com mais loteamentos regularizados (36 no total). Em um comparativo das Figuras 1 e 2, verifica-se que, embora São José dos Campos conte com mais lotes regularizados anteriormente à promulgação da Lei nº. 13.465/2017, o número de zonas urbanas regularizadas aumentou após a publicação da mencionada lei. Isso se dá, pois os loteamentos anteriores à Lei nº. 13.465/2017 são maiores e contam com mais lotes, enquanto os loteamentos regularizados na vigência da referida lei, possuem menos lotes – menor proporção. Cumpre ressaltar que o ano de 2020 não possui zonas regularizadas, fato esse decorrente da pandemia da Covid-19 enfrentada naquele ano, impossibilitando serviços não essenciais à subsistência humana.

Isto é, são 36 zonas urbanas originalmente informais (2613 lotes) nas quais seus ocupantes podem ter adquirido imediatamente o termo de legitimação fundiária expedido pela Prefeitura Municipal e, por sua vez, são passíveis de adquirir diretamente a propriedade real do imóvel, podendo usar, gozar e dispor livremente de seu respectivo lote, facilitando, portanto, o acesso do direito à propriedade àqueles que detêm baixa renda.

Para mais, o Governo Federal publicou no mês de maio do ano de 2021, que o Brasil conta com mais de mil municípios que já aderiram ao programa de regularização fundiária, isto é, são 1.012 cidades que contam com zonas urbanas informais em processo e/ou com regularização fundiária já concluídas, proporcionadas através da Lei nº. 13.465/2017, gerando melhoria na qualidade de vida de todos os ocupantes originários, além da garantia de aquisição do direito de propriedade, o que, em muitos casos, era inimaginável (Brasil, 2024c). Dessa forma, os dados supramencionados nas figuras se referem apenas a um município brasileiro (São José dos Campos), com aumento exponencial de zonas irregulares urbanas de interesse social regularizadas após a promulgação da Lei nº. 13.465/2017, com tendência de aumento nos demais municípios brasileiros.

Discussão

É certo que no ordenamento jurídico brasileiro a Constituição Federal atua como lei superior às demais. Isso se dá em razão de seu cerne abranger a proteção da dignidade humana, estabelecendo direitos e responsabilidades fundamentais do povo, do governo e dos grupos sociais. Concernente aos direitos sociais, são retratados na redação do artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2024b) e inseridos no conteúdo da ordem social, com título próprio na Lei Maior (Título VIII). Pedro Lenza coloca os direitos sociais como direitos de segunda dimensão, haja vista que são prestações positivas, as quais o Estado Social de Direito deve implementar com a finalidade de reiteradamente buscar e proporcionar melhores condições de vida aos cidadãos (Lenza, 2021, p. 1845), bem como José Afonso da Silva conceitua.

Nesse sentido, é inquestionável que o direito social à moradia é primordial para a subsistência do cidadão e de sua família, atuando diretamente na dignidade da pessoa humana. Dessarte, no que tange a Regularização Fundiária Urbana, pode-se dizer que é uma forma direta dos municípios contribuírem para a garantia do referido direito, haja vista que as áreas municipais regularizadas consistiam em

núcleos urbanos informais, ou seja, bairros clandestinos e irregulares que, muitas vezes, sequer contavam com infraestrutura básica, como por exemplo: asfalto, postes de luz, saneamento básico, eletricidade etc.

Cumpramos ressaltar que os demais entes federados também contribuem na REURB através do oferecimento de assistência técnica e recursos aos Municípios, entretanto, aos Municípios cabe o planejamento e a gestão da ocupação urbana, isto é, são considerados os principais agentes da REURB. Assim, além de tornar os loteamentos regulares e dignos para o convívio humano, a municipalidade também gera e promove a titulação, que é o processo de reconhecimento dos direitos dos ocupantes de permanecer com sua edificação no local ocupado.

Nessa seara, conforme dados expostos em supra, o exemplo do município de São José dos Campos elucidou que a quantidade de núcleos urbanos informais regularizados aumentou consideravelmente a partir do ano de promulgação da Lei nº. 13.465/2017, ou seja, houve um crescimento no número de loteamentos que o poder público municipal contribuiu para que o direito social à moradia, assegurado na CF, fosse garantido aos munícipes joseenses.

Ademais, a REURB-S (social) garante que as custas de registro sejam gratuitas, sendo que a implantação da infraestrutura caberá ao ente público promotor da regularização (município), conforme dotação orçamentária, isto é, a moradia daqueles que detêm baixa renda será regularizada sem custas, observadas as possibilidades de isenção de custas e emolumentos de atos registrares inseridas no artigo 13, §1º da Lei nº 13.465/2017.

Outrossim, a Oficiala Michely Cunha, titular do Registro de Imóveis de Virginópolis-MG, disserta que no art. 9º da Lei nº 13.465/17, a regularização de imóveis em núcleos informais urbanos resolve problemas de ordem social ao permitir a concessão da propriedade plena ao ocupante do lote por intermédio da Regularização Fundiária, de modo que há a concretização de forma plena ao direito social à moradia e às condições de vida adequada (Cunha, 2021, p.34).

Nesse sentido, pode-se dizer que a Legitimação Fundiária inaugurada pela Lei nº. 13.465/2017 facilitou o acesso ao direito de propriedade àqueles que não possuem condições de regularizar a documentação de seu imóvel. É válido destacar, portanto, que a posse já era concedida pelos Municípios com fundamento na Lei nº. 11.977/2009 (Brasil, 2024d), e que, embora a legitimação fundiária seja uma forma direta da aquisição de propriedade, a municipalidade ainda emite termos de legitimação de posse com fulcro no artigo 25 da Lei nº. 13.465/2017, o que, ainda que não atribua de pronto a propriedade, não deixa de ser uma segurança jurídica ao legitimado.

Por fim, cumpre salientar que a publicação da referida lei se deu de forma tardia, haja vista que os municípios brasileiros como um todo possuem áreas urbanas irregulares e em situação precária, o que é uma problemática de longa data no país, e que não deixa de ser um direito fundamental ao cidadão, tendo em vista que age diretamente com a dignidade da pessoa humana, concernente a qualidade de vida que o local de sua habitação proporciona, que, em zonas irregulares se dá de forma escassa. Todavia, embora tardia, o projeto é um avanço quanto às medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e, principalmente sociais em cada município brasileiro.

Conclusão

Sob este viés, é evidente que o texto de Lei nº. 13.465/2017 resulta em um progresso para o interesse social de todo o país, e que a Regularização Fundiária Urbana (REURB) contribui diretamente para com o crescimento dos municípios num todo e de maneira recíproca, ou seja, os municípios a promovem e se responsabilizam pela sua gestão, na medida em que a REURB torna a infraestrutura municipal com melhores condições, além de assegurar aos munícipes a titulação de forma regular, com registro no cartório de registro de imóveis, o que é benéfico também ao poder público municipal, que detém a competência de promover, no que lhe couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, conforme Art.30, VIII, da Constituição Federal brasileira (Brasil, 2024b).

Pode-se dizer, portanto, que o direito à propriedade se tornou mais acessível e atua como efeito da Lei nº. 13.465/2017 para aqueles que detêm posse em zonas urbanas irregulares, atuando com maestria para com o direito social à moradia, assegurado constitucionalmente.

Referências

BRASIL. **Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 02 mar. 2024a.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 mar. 2024b.

BRASIL. **Cidadania e Assistência Social**. Mais de mil municípios já aderiram ao Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Assistencial. Brasília, 11 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/05/mais-de-mil-municipios-ja-aderiram-ao-programa-de-regularizacao-fundiaria-e-melhoria-habitacional>. Acesso em: 07 mar. 2024c.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 23 ago. 2024d.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana REURB**. 2ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2014.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, Prefeitura Municipal. **Regularização Fundiária**, 2024. Disponível em: <https://www.sjc.sp.gov.br/servicos/gestao-habitacional-e-obras/regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: 02 mar. 2024.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Normas Extrajudiciais da Corregedoria Geral da Justiça. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Comunicados/NormasExtrajudiciais?f=2>. Acesso em: 02 mar. 2024.