

A EFETIVIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA DIGNA

Ana Luíza Novaes Campos¹

Júlio Alves Caixêta Júnior²

Resumo: O presente trabalho versa a respeito da regularização fundiária urbana (Reurb), em especial o procedimento da lei 13.465/2017, buscando analisar sua efetividade no combate a irregularidade fundiária e na garantia do direito à moradia digna aos habitantes de assentamentos informais. O objetivo geral trata-se de verificar se a regularização fundiária, nos termos da lei 13.465/2017, é capaz de promover o direito à moradia digna e exercício da cidadania aos habitantes de núcleos urbanos informais. Para tanto, foi utilizada a pesquisa normativa-jurídica de tipo exploratória, em artigos científicos no tocante a regularização fundiária, e documental, com ênfase na análise da lei 13.465/2017. Por fim, concluiu-se que a Reurb é efetiva na promoção do direito à moradia digna aos habitantes de núcleos urbanos informais e representa um passo adiante no combate a irregularidade fundiária.

Palavras-chave: Direito à moradia; função social da propriedade; Lei 13.465; regularização fundiária.

THE EFFECTIVENESS OF LAND REGULARIZATION IN GUARANTEEING THE RIGHT TO DECENT HOUSING

Abstract: This paper deals with urban land regularization (Reurb), especially the procedure of law 13.465/2017, seeking to analyze its effectiveness in combating land irregularity and guaranteeing the right to decent housing for the inhabitants of informal settlements. The general objective is to verify whether land regularization, under law 13.465/2017, is capable of promoting the right to decent housing and the exercise of citizenship for the inhabitants of informal urban centers. To this end, normative-legal research of an exploratory type was used, in scientific articles regarding land regularization, and documentary research, with an emphasis on the analysis of law 13.465/2017. Finally, it was concluded that Reurb is effective in promoting the right to

¹ Graduanda do 8º período do curso de Direito do Centro Universitário de Patos de Minas/MG. E-mail: analuiza_campos@outlook.com.

² Mestre em Educação pela Universidade de Uberaba - UNIUBE (2019). Mediador e Conciliador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJ/MG (2017). Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus (2014). Especialista em Direito de Família e Sucessões pela Universidade Anhanguera (2013). Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera (2012). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Patos de Minas - UNIPAM (2010). Professor Pesquisador atuando como Coordenador e Preceptor de Prática Real do Núcleo de Prática Jurídica Desembargador Pedro Bernardes - NPJ/CESG (2013 - Atual). Professor de Direito Civil, Processo Civil, Prática Cível e de Aprendizagem Baseada em Problemas - ABP no Centro de Ensino Superior de São Gotardo/CESG (2013 - Atual). Professor de Prática Civil no Centro Universitário de Patos de Minas - UNIPAM (2024/2024). Preceptor da Clínica Jurídica da Faculdade Patos de Minas (2021/2023). Professor de Direito Civil, Processo Civil, Prática Cível e de Introdução ao Estudo do Direito da Faculdade Patos de Minas (2020/2023). Advogado atuante, sócio proprietário do escritório de advocacia Júlio Júnior Sociedade Individual de Advocacia e Advogados Associados (2011 - Atual). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas Educação na Diversidade para a Cidadania – GEPEDiCi (2019 - Atual). Assessor Jurídico Parlamentar da Câmara Municipal de Lagamar/MG (2021/2024). Conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil na 45ª Subseção da Ordem de Patos de Minas/MG (2019/2024). Diretor Subseccional da Ordem dos Advogados do Brasil na 45ª Subseção da Ordem de Patos de Minas/MG (2016 - 2018). Presidente da Comissão OAB Jovem da Ordem dos Advogados do Brasil na 45ª Subseção da Ordem de Patos de Minas/MG (2013 - 2015). Assessor Jurídico do Município de Lagamar/MG (2013/2015). Membro do Instituto Brasileiro de Direito de Família - IBDFAM (2013). E-mail: prof.juliojunior@gmail.com. Instagram: @juliojunior.adv.prof. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4136600064958259>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3849-1792>.

decent housing for the inhabitants of informal urban centers and represents a step forward in combating land irregularity.

Keywords: Right to housing; Social function of property; Law 13,465; Land regularization.

1 INTRODUÇÃO

A formação do espaço urbano no Brasil é marcada pela desigualdade, em razão do difícil acesso ao solo urbanizado pela população de baixa renda, a ocupação e informalidade, em termos gerais, se tornam corriqueiros.

A urbanização brasileira, que se intensificou na segunda metade do século XX, é caracterizada por um crescimento rápido e desordenado das cidades, sem planejamento adequado, resultando em problemas como a macrocefalia urbana e o agravamento das desigualdades socioespaciais (MASCIA, 2011). A industrialização e a modernização do campo impulsionaram o êxodo rural, aumentando a população urbana, que hoje representa quase 85% do total de habitantes do país (MARTINE, 1994). Este processo acelerado de urbanização, semelhante ao de outros países emergentes, levou à formação de grandes metrópoles e à concentração populacional em torno das cidades, exacerbando as desigualdades em termos de tamanho das cidades, número de habitantes, avanço econômico e oferta de infraestrutura. A segregação socioespacial torna-se evidente no tecido urbano, onde o Estado, muitas vezes, atende apenas aos interesses de uma elite, resultando em um espaço urbano diferenciado e marcado pela desigualdade.

A desigualdade espacial manifesta-se nas cidades através da segregação residencial, da falta de acesso a serviços básicos como saúde, educação e transporte público, da precariedade das moradias em áreas periféricas e da violência urbana.

De tal informalidade advêm consequências negativas, não só para os habitantes dos núcleos urbanos informais, que ficam por vezes privados dos instrumentos públicos e de condições ideais de infraestrutura urbana, mas para toda a população, vez que a ocupação promove prejuízos ambientais, econômicos, de mobilidade urbana, entre vários outros.

A ocupação, no entanto, não é um fenômeno recente nem mesmo advém de uma única causa, remonta o cenário histórico do êxodo rural, perpassa pelas políticas higienistas e progride todos os dias em meio à desigualdade na formação do espaço e da ineficácia das políticas públicas. É por essa razão que o presente trabalho se faz relevante, vez que

Revista Brasileira de Educação e Cultura – ISSN 2237-3098 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	2025 - Vol. 16 - Número 1
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	rev.edu.cult@cesg.edu.br

busca analisar as políticas de regularização fundiária, em especial a Lei n. 13.465/2017, com vistas à promoção do direito à moradia digna e exercício da cidadania aos habitantes de núcleos urbanos informais.

De forma a mitigar o problema da informalidade no âmbito habitacional urbano, a Lei n. 13.465/2017 estabelece uma série de medidas urbanísticas, ambientais e sociais para integrar os núcleos urbanos informais à cidade e promover a titulação de seus habitantes de forma a tirar tais habitações da inexistência jurídica.

À luz desse pensamento, surge a questão de estudo desta pesquisa: a regularização fundiária, nos termos da Lei n. 13.465/2017, é capaz de promover o direito à moradia digna e exercício da cidadania aos habitantes de núcleos urbanos informais?

Para cumprir com o objetivo geral, a pesquisa busca: a) analisar o atual cenário dos núcleos urbanos informais; b) conhecer suas causas; c) identificar os impactos à cidadania da habitação em assentamentos informais; d) estudar o instituto da regularização fundiária, e verificar sua importância para a garantia do direito à moradia; e) analisar o procedimento de Reurb da Lei n. 13.465/2017, e aferir sua eficácia na regularização de assentamentos informais.

A falta de moradia digna impacta diretamente o exercício da cidadania. Isto acontece uma vez que as áreas ocupadas não passam por planejamento urbanístico e, por vezes, carecem de infraestrutura adequada, permitindo a habitação em áreas de risco, prejudicando o acesso a políticas públicas como transporte e saneamento.

À luz do exposto, a pesquisa no âmbito da regularização fundiária é relevante para analisar o que atualmente está sendo feito para combater a formação de núcleos urbanos informais, além de garantir infraestrutura adequada nos já existentes e propor modificações na regulação vigente; a fim de proporcionar moradia digna aos habitantes de núcleos urbanos informais.

Para a elaboração da pesquisa, é utilizada a pesquisa normativa-jurídica de tipo exploratória, em artigos científicos no tocante a regularização fundiária, e documental, com ênfase na análise da Lei n. 13.465/2017. São utilizados também dados secundários para a obtenção de resultados através do método dedutivo. A pesquisa está fracionada em três partes: no primeiro capítulo é realizado uma análise do contexto histórico de formação dos núcleos urbanos informais e as consequências da habitação nesses espaços; em seguida introduzido o princípio da função social da propriedade. Ao final, destaca-se o procedimento

da Reurb, suas melhorias em relação a outras legislações e seus desafios.

2 ANÁLISE DAS ORIGENS, DESAFIOS E IMPACTOS SOCIAIS DA INFORMALIDADE URBANA NO BRASIL

No cenário urbano brasileiro, um aspecto marcante é a informalidade. Favelas, cortiços, loteamentos informais e clandestinos estão presentes na maioria das cidades brasileiras. Esse cenário tem origem histórica que retoma até mesmo a época das capitâneas hereditárias, mas que se agravou com o êxodo rural do século XX. De acordo a Ermínia Maricato (2010, p. 10):

Com a globalização, a partir dos anos 1980, a questão da terra tende a se agravar no mundo todo. Produtos primários como minérios, celulose, grãos, carne, petróleo, etanol (commodities) ganham importância estratégica nos mercados globais promovendo a migração de milhões de camponeses de suas terras. Excluídos do acesso à terra urbanizada, essa população migrante ou em alguns casos, imigrante, amontoa-se em favelas já que a terra urbanizada é um bem precioso e escasso nas cidades periféricas.

Em outras palavras, com o cenário de industrialização e conseqüente urbanização que vivenciou o Brasil, essencialmente, na segunda metade do século XX, a questão da habitação popular, ou sua precariedade, foi colocada em evidência. A imigração dos camponeses para as cidades, a época, pouco preparadas para receber esse contingente de pessoas, teve como resultado a intensificação das construções informais, vez que a terra urbanizada não era acessível à classe trabalhadora, de forma que a informalidade se apresentou como alternativa àqueles que não tinham condição de ter acesso a moradia através do mercado formal.

Nesse contexto, é válido mencionar a formação dos cortiços, as mais famosas habitações populares nesse período. Os cortiços eram habitações coletivas, normalmente construídos em casas e prédios abandonados, que eram divididos em pequenos cômodos de forma a alojar em cada um uma família.

Os cortiços, apesar de carecerem de salubridade e serem uma forma de moradia precária, rapidamente se espalharam, vez que representavam boa fonte de renda para os proprietários de imóveis. Não demorou, no entanto, para que essas moradias começassem a se tornar um problema de saúde pública vez que a superlotação, falta de ventilação e

Revista Brasileira de Educação e Cultura – ISSN 2237-3098 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	2025 - Vol. 16 - Número 1
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	rev.edu.cult@cesg.edu.br

saneamento facilitavam a propagação de doenças.

Para além da insalubridade, os cortiços se localizavam em áreas centrais das cidades, o que viria a gerar incomodo às classes mais abastadas que também residiam e transitavam nessas regiões, de forma que foi essa a principal razão para a instauração, pelo poder público, de políticas higienistas que impediriam sua permanência nas cidades. Nesse sentido, nas palavras de Flavio Villaça (1986, p. 15):

Vê-se que estas regulamentações nada tinham a ver com o combate à epidemia nem com a proteção da saúde pública, mas sim com o afastamento dos cortiços das áreas onde as camadas de mais alta renda residiam, circulavam e tinham seus imóveis mais nobres. A proteção dos valores imobiliários viria a ser nas décadas subsequentes, até os dias de hoje, uma das razões inconfessadas de muitas leis urbanísticas nos municípios brasileiros.

Nesse contexto, com o fim dos cortiços e com a impossibilidade, da população de baixa renda, de residir nas áreas centrais das cidades, a população viu-se obrigada a alocar-se nas periferias, valendo-se da ocupação e da autoconstrução, fenômenos ainda comuns atualmente.

Dessa forma, o exemplo dos cortiços, apesar de não ter sido o único contexto histórico causador da realidade socioespacial atualmente visualizada no Brasil, é valido para demonstrar a logística da informalidade no país, isto é, o difícil acesso ao solo urbanizado, essencialmente nas áreas centrais, deixando como alternativa, às classes economicamente menos favorecidas, as construções informais e a periferização.

Assim, os núcleos urbanos informais existem no Brasil de diversas formas, a informalidade não mais se limita as camadas financeiramente menos favorecidas, no entanto, são elas quem mais se prejudicam com esse fenômeno.

Primeiramente, a irregularidade fundiária expõe os residentes a insegurança jurídica, isto é, sem que haja titulação ou o registro da unidade imobiliária nas serventias extrajudiciais, não é possível garantir a segurança da posse daqueles que habitam imóveis irregulares. Nesse sentido, a instabilidade na posse resulta em ameaças de despejo e invasão, tendo em vista a incapacidade de exercer a faculdade do proprietário de reaver o bem de quem injustamente o possui.

A problemática da informalidade, no entanto, ultrapassa a falta de documentação. Os núcleos resultantes ocupação não passam por planejamento ou mesmo pela aprovação

Revista Brasileira de Educação e Cultura – ISSN 2237-3098 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	2025 - Vol. 16 - Número 1
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	rev.edu.cult@cesg.edu.br

municipal, de forma que estão sujeitos a precariedade de infraestrutura, carência de equipamentos públicos e a riscos ambientais.

Nesse sentido, afirma Edésio Fernandes (2010, p. 03):

Além de viver em condições de grande precariedade urbanística e ambiental, a enorme população dos assentamentos informais não tem segurança jurídica da posse, ficando à mercê de despejos e remoções, pressões de proprietários, políticos, bandidos, traficantes e especuladores. Sem terem sequer um endereço em muitos casos, são milhões de pessoas que não têm acesso aos benefícios da urbanização, ao crédito formal e às condições básicas de cidadania.

À luz desse pensamento, a insegurança jurídica e estrutural prejudica, demasiadamente, o exercício da cidadania pelos habitantes de núcleos urbanos informais, de forma que estes não veem assegurado seu direito à moradia com dignidade. Nesse sentido, um dos instrumentos utilizados a fim de reverter o cenário de precariedade habitacional e garantir a execução da política urbana prevista na constituição é a regularização fundiária, instituto ao qual se dedica este trabalho.

3 PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL: caminhos para a regularização urbana

A base da regularização fundiária se dá na Constituição de 1988 em seu artigo 5º, XXIII, que regula a chamada função social da propriedade. A fim de se discutir a sua função social, faz-se mister, primordialmente, argumentar sobre a propriedade em seu aspecto geral. O Código Civil não traz uma definição de propriedade, no entanto, no artigo 1.228, regula quais são as faculdades do dito proprietário, sendo elas: usar, gozar, dispor e reaver de quem quer que injustamente a possua. Dessa maneira, cumulando todas essas faculdades em relação a algo, alguém pode dizer-se seu proprietário pleno.

O civilista Santiago Dantas (1976) divide a propriedade em duas esferas, a estrutura interna, que se trata da imperatividade da vontade do titular sobre a coisa, isto é, “a senhoria” e a estrutura externa, que se trata da relação entre o proprietário da coisa e terceiros não proprietários, que se daria através da faculdade de reaver.

Dentro do âmbito da senhoria estariam o uso, o gozo, e a disposição, que estão em função do proprietário, de forma que ele se prevalece das utilidades da coisa. No entanto, apesar da *res* dever atender ao interesse de seu dono ela está sujeita a limitações, de forma

a garantir também os interesses da coletividade.

De acordo a Santiago Dantas (1976, p. 99):

Essas limitações, embora tirem à propriedade aquele sentido absoluto que se poderia querer ver na palavra senhoria, não compromete a essência da propriedade; é sempre propriedade o direito, ainda mesmo com essas limitações, as quais, todas elas, se justificam por um duplo princípio: primeiro, pela necessidade que se tem de fazer com que os vários direitos de propriedade possam coexistir pacificamente; segundo, pela necessidade de subordinar o interesse individual do proprietário ao bem comum.

À luz desse pensamento, é possível ver no ordenamento jurídico várias dessas limitações, como a exemplo do direito de vizinhança; a requisição pelo Estado em caso de perigo eminente; e até a desapropriação, nos casos de utilidade pública ou interesse social; estando todas essas hipóteses de acordo ao princípio da função social da propriedade.

Nesse sentido, de acordo com José Afonso da Silva (2005), a função social da propriedade não se trata somente de um conjunto de condições limitativas do direito à propriedade privada, mas constitui seu princípio ordenador. Segundo o autor as normas de direito privado, no que tange a propriedade, devem estar de acordo com os preceitos que impõe a Constituição (SILVA, 2005). Dessa forma, o direito à propriedade, não é um princípio intocável e está subordinado ao interesse público, de forma que a propriedade deve atender sua função social.

3.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA REURB

Nos termos da Lei n. 13.465/2017, a regularização fundiária, conforme define seu art. 9º, se trata de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

Em outras palavras, a Reurb (regularização fundiária urbana) é um procedimento que visa promover a regularização da situação jurídica e urbanística de imóveis ocupados de maneira informal ou irregular. Por meio desse processo, o poder público promove melhorias na infraestrutura, acessibilidade e nos equipamentos públicos de tais assentamentos, e por fim, possibilita a titulação de seus ocupantes, dando a eles a segurança jurídica de sua posse.

Revista Brasileira de Educação e Cultura – ISSN 2237-3098 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	2025 - Vol. 16 - Número 1
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	rev.edu.cult@cesg.edu.br

Nas palavras de Edésio Fernandes (2010, p. 06):

O princípio jurídico subjacente básico das políticas de regularização fundiária é garantir — por razões pragmáticas, financeiras, sociopolíticas e jurídicas — que as comunidades fiquem onde estão, naturalmente em condições melhores, e que tenham seus direitos reconhecidos.

Dessa maneira, através desse instituto, é possível promover melhor qualidade de vida para habitantes de assentamentos informais, sem que esses se desloquem do local em que se estabeleceram.

Nesse ínterim, diversas legislações regulam esse instituto, a exemplo do Estatuto da Cidade - Lei n. 10.257/2001; a Lei n. 11.977/2009 e a Lei n. 13.465/2017, a qual será dada maior ênfase neste trabalho.

A fim de propiciar a compreensão, antes de aprofundar no procedimento de Reurb, é importante esclarecer de que se tratam os já mencionados Núcleos Urbanos Informais.

Na Lei n. 13.465/2017, o núcleo urbano é descrito, no inciso I, do art. 11, como:

Assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural.

Em outras palavras, o núcleo urbano é aquele constituído por imóveis de área inferior a fração mínima de parcelamento do solo rural e que possuem usos e características urbanas. Dessa forma, a lei busca ressaltar que o que caracteriza um núcleo como urbano são suas características urbanas, independentemente de sua localidade, isso é, mesmo que se situe em área inscrita como rural. Esse conceito deve ser ressaltado, já que representa uma inovação trazida pela Lei n. 13.465/2017, uma vez que anteriormente a esta legislação, os núcleos urbanos informais situados em áreas inscritas como rurais, não poderiam ser regularizados pelo procedimento de Reurb.

Dessa maneira, os núcleos urbanos informais, são aqueles que possuem alguma forma de irregularidade, seja porque são frutos da clandestinidade, isto é, o parcelamento do solo nunca foi sequer aprovado pelo poder público Municipal; porque não foram concluídas as obras de infraestrutura essenciais; ou ainda porque não foi possível promover a titulação de seus ocupantes.

Revista Brasileira de Educação e Cultura – ISSN 2237-3098 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	2025 - Vol. 16 - Número 1
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	rev.edu.cult@cesg.edu.br

Esclarecido de que se tratam os núcleos urbanos informais, é possível adentrar - de forma bastante sucinta, tendo em vista que se trata de tema abrangente e não seria possível, no curto espaço deste trabalho, esgotar suas possibilidades - no procedimento de Reurb da Lei n.13.465/2017.

O procedimento de Reurb da referida lei tem início com o requerimento dos legitimados que estão listados em seu artigo 14. Nos termos da lei, são legitimados para requerer a Reurb:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

No tocante aos legitimados, é importante ressaltar, em análise do artigo em questão, a preocupação do legislador em viabilizar o procedimento de Reurb, tendo em vista que o rol de legitimados se apresenta mais extenso em relação a lei anterior, a Lei n. 11.977. Nesse sentido, além dos beneficiários - diretamente ou por meio de grupos da sociedade civil organizada – e da União, Estados e Municípios, que já constavam na lei anterior, agora podem requerer o procedimento da regularização fundiária, o Ministério Público; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; os proprietários de imóveis, loteadores e incorporadores e as entidades da administração pública indireta.

Posteriormente ao requerimento, inicia-se seu processamento administrativo, nesse momento é feita a delimitação da poligonal do núcleo a ser regularizado, isto é, delimita-se a área a que se pretende regularizar. Delimitada a poligonal, são feitas pesquisas cartorárias, assim dizendo, buscas das matrículas e transcrições atingidas pela área a ser regularizada, que serão utilizadas para a elaboração da planta de sobreposição, que ilustra o perímetro do núcleo urbano informal.

Findadas as buscas e elaborada a planta de sobreposição, são notificados os titulares de direitos reais sobre os imóveis, assim como seus confrontantes, para que apresentem impugnação em 30 dias. É válido dizer que, sendo apresentadas impugnações,

inicia-se um procedimento extrajudicial de composição de conflitos, deixando claro os esforços do legislador de incentivar a autocomposição e a tentativa de facilitar o procedimento.

Vencidas essas etapas e sendo aferida a viabilidade da regularização no núcleo em questão, ocorre a elaboração do projeto de regularização fundiária, que deve conter, entre outros requisitos, estudo preliminar da situação jurídica, urbanística, ambiental e suas desconformidades; proposta de solução; estudo técnico para situação de risco; cronograma de implantação de obras de infraestrutura essencial, compensação urbanística e ambiental, além do projeto urbanístico.

O projeto urbanístico, por sua vez, deve conter indicação de medidas de adequação da mobilidade e acessibilidade; dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, além das obras de infraestrutura essencial necessárias.

Para efeitos da lei, os elementos que compõem a infraestrutura essenciais estão previstos no parágrafo 1º, do seu artigo 36:

(...)

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário; e

V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

Os requisitos de elaboração do projeto de regularização, do projeto urbanístico e os elementos mínimos que compõem a infraestrutura essencial, para efeitos da lei, precisam ser ressaltados para demonstrar que o objetivo da legislação com a regularização fundiária vai além da regularização da situação jurídica dos imóveis, isto é, não se trata somente da titulação dos ocupantes, mas do alcance de real melhoria da qualidade de vida dos habitantes de núcleos informais e a efetivação do direito à moradia digna.

A etapa final do procedimento é o saneamento do processo administrativo, quando são sanados possíveis vícios, ocorre a aprovação da Reurb por decisão do poder público municipal e por fim, a expedição de certidão de Regularização fundiária que deve ser levada

a registro em cartório.

4 A IMPORTÂNCIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA A MORADIA DIGNA

O direito à moradia é assegurado pela Constituição da República de 1988 em seu artigo 6º, quando o legislador expressa que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, (...) a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Nesse sentido, a moradia é um direito constitucionalmente garantido, porém, vale questionar-se quais qualidades atribuem ao espaço o status de morada.

A Constituição de 1988 reconhece a moradia como um direito social fundamental, no entanto, para que o direito à moradia seja plenamente efetivado, é importante refletir sobre o que realmente caracteriza um espaço como uma "morada". Não basta apenas garantir um local para habitação; é necessário que esse espaço ofereça condições de vida dignas. Isso implica acesso à infraestrutura básica, segurança jurídica e um ambiente que preserve a privacidade e o bem-estar dos seus ocupantes.

A verdadeira moradia não se limita à ocupação de um imóvel, mas sim à garantia de um lar que atenda aos direitos fundamentais de quem nele vive, proporcionando segurança, conforto e dignidade. Portanto, a reflexão sobre o conceito de morada vai além da sua definição legal e exige uma análise mais profunda sobre as condições que asseguram uma habitação justa e digna para todos.

De acordo a Jose Afonso da Silva (2005, p. 314) “o conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”.

Dessa forma, tal direito não se extingue na existência de uma habitação, isto é, não obsta, para a sua concretização haver um local no qual se possa habitar, é necessário, também, que seja promovida uma habitação com dignidade.

Nessa perspectiva, um critério importante à qualificação da residência enquanto digna, é a infraestrutura do meio físico. Conforme ao pensamento de José Afonso da Silva, acima mencionado, exige-se que haja condições mínimas de infraestrutura, com acesso ao saneamento básico, iluminação pública, além de soluções de mobilidade que integrem o núcleo à cidade.

Revista Brasileira de Educação e Cultura – ISSN 2237-3098 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	2025 - Vol. 16 - Número 1
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	rev.edu.cult@cesg.edu.br

Não obstante, outra característica necessária à habitação com segurança e dignidade é a capacidade de dizer-se proprietário, ou possuidor, do local onde se habita. Conforme discutido em outros capítulos, a habitação sem segurança jurídica, isso é, sem título que confira direitos reais sob o imóvel, expõe os habitantes de unidades imobiliárias irregulares a possibilidade de invasões e despejos, sem que seja possível recorrer as vias judiciárias para conter ameaças de terceiros. Dessa forma, apesar da segurança jurídica da posse, sob o imóvel em que se estabelece residência, não ser a única qualidade necessária à moradia digna, esta tem especial relevância.

À luz desse pensamento, somente com a titulação, o direito à residência digna se concretiza. Vale ressaltar que a concretização do direito à moradia efetiva a função social da propriedade, uma vez que o solo, passa a garantir um direito social. Nesse sentido, a regularização fundiária é instrumento essencial para que ambos sejam conferidos, vez que perpassa por melhorias no meio físico e culmina na proteção jurídica da habitação.

Em conclusão, o direito à moradia, como garantido pela Constituição, vai além de simplesmente fornecer um local de habitação. Para que a moradia seja considerada digna, é essencial que ela atenda a critérios de infraestrutura adequados, como saneamento, iluminação e mobilidade urbana, além de assegurar a privacidade e o conforto dos seus ocupantes. A segurança jurídica da posse, obtida por meio da titulação, também é um elemento fundamental, pois protege os moradores de despejos e invasões, garantindo a estabilidade e a proteção de seus direitos. Nesse contexto, a regularização fundiária desempenha um papel crucial, ao não apenas melhorar a infraestrutura dos núcleos habitacionais informais, mas também ao assegurar a titularidade dos imóveis, promovendo, assim, a efetivação do direito à moradia e da função social da propriedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A irregularidade fundiária é uma realidade no Brasil, a inacessibilidade do solo ao longo da história da urbanização brasileira resultou no atual cenário de insegurança habitacional em que se vive atualmente. Nesse sentido, diante da falta de preocupação, pelo poder público, com a garantia do direito à moradia, essa realidade evoluiu e se consolidou, de forma que na atualidade se apresenta como um problema de difícil reversão e grande prejuízo.

Nesse sentido, a irregularidade fundiária, além de expor seus habitantes a um cenário de insegurança jurídica, em que sua posse é ameaçada por interesse de terceiros, a falta de planejamento e de aprovação, pelo poder público, dos núcleos urbanos informais, sujeitam os habitantes à precariedade de infraestrutura, carência de equipamentos públicos e riscos ambientais.

Diante desse cenário, e a fim de efetivar o direito à moradia digna e reverter a irregularidade, um dos institutos utilizados no direito brasileiro é a regularização fundiária. Tal instituto se trata de medidas de caráter urbanístico, estrutural e jurídico que buscam trazer melhorias aos núcleos urbanos informais e garantir a segurança jurídica da posse em prol dos habitantes.

No entanto, apesar das diretrizes sólidas, é importante questionar, se, diante de um cenário de irregularidade fundiária tão consolidado, a Reurb teria o potencial de promover melhorias e garantir a moradia digna aos habitantes de núcleos urbanos informais. Dessa forma, o presente trabalho objetivou analisar o instituto da regularização fundiária, em especial o procedimento da lei 13.465/2017, a fim de verificar sua efetividade para promover o direito à moradia digna aos habitantes de assentamentos irregulares.

No tocante aos objetivos específicos, o trabalho visava, primeiramente, analisar o atual cenário dos núcleos urbanos informais e conhecer suas causas. Em resposta a essa questão, o tópico 2 deste artigo analisa a formação dos assentamentos informais no Brasil, dando ênfase ao início da industrialização e consequente êxodo rural, que acarretaram na concentração populacional em torno das cidades e, diante da falta de estrutura para alocar os migrantes, resultou na intensificação da irregularidade fundiária.

O terceiro objetivo específico tratava-se de estudar o instituto da regularização fundiária e conhecer seus fundamentos. A fim de cumprir esse objetivo, o tópico três deste artigo discorre sobre os fundamentos da Reurb, essencialmente seu princípio ordenador: a função social da propriedade. Ademais, o capítulo quatro introduz o instituto da regularização fundiária e como ele se propõe a melhorar a qualidade de vida dos habitantes de assentamentos irregulares.

Por fim, o quarto objetivo específico buscava analisar a atual legislação no tocante à Reurb e aferir sua eficácia para a garantia da moradia digna. Nesse sentido, o capítulo 4 descreve o procedimento de regularização fundiária da Lei 13.465/2017, analisa suas melhorias em relação a legislações anteriores e seu potencial no tocante a melhoria da

qualidade de vida de habitantes de núcleos urbanos informais.

Nesse sentido, a regularização fundiária, em termos gerais, apresenta uma estratégia sólida de reversão da irregularidade, isso porque propõe soluções urbanísticas enquanto permite que os habitantes dos núcleos informais permaneçam no local em que se encontram. Dessa forma, através da Reurb, é possível a melhoria das condições de habitação, sem que seja promovido o deslocamento, que, em outras oportunidades, já se provou inefetivo.

A Lei 13.465/2017 estabelece um procedimento simplificado para a regularização fundiária, visando efetivar a Reurb (Regularização Fundiária Urbana) de maneira prática. No entanto, mantém como prioridade a melhoria da infraestrutura dos núcleos urbanos informais e, por consequência, a qualidade de vida de seus habitantes. A Reurb, conforme a referida lei, flexibiliza os requisitos necessários para que o núcleo informal se qualifique ao procedimento, ampliando o rol de legitimados para requerê-lo, o que incentiva sua instauração. É igualmente relevante destacar a resolução de conflitos por via extrajudicial, elemento crucial para garantir a celeridade do processo e assegurar sua conclusão no âmbito extrajudicial.

Além disso, a Lei 13.465/2017 também promove uma integração entre o poder público e os legitimados, fomentando parcerias que facilitam a execução da Reurb. Essa cooperação contribui não apenas para a regularização jurídica das áreas informais, mas também para a implementação de políticas públicas que garantem a sustentabilidade das melhorias destas áreas urbanas.

Assim, observa-se que o procedimento de regularização fundiária vai além da simples titulação, promovendo a inclusão social e a cidadania plena dos ocupantes desses núcleos, consolidando o direito à moradia digna em um ambiente urbano mais estruturado e desenvolvido. Por tudo que foi dito, conclui-se que a Reurb se apresenta como um passo adiante no combate à insegurança habitacional e na busca pela acessibilidade do solo urbanizado, de forma que há o real potencial de reverter a consolidada realidade de irregularidade fundiária e promover o direito à moradia digna aos habitantes de núcleos urbanos informais.

Em suma, a regularização fundiária, por meio da Reurb, surge como uma ferramenta eficaz e necessária para enfrentar o histórico problema da irregularidade fundiária no Brasil. Ao proporcionar melhorias estruturais, assegurar a permanência dos

Revista Brasileira de Educação e Cultura – ISSN 2237-3098 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	2025 - Vol. 16 - Número 1
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura	rev.edu.cult@cesg.edu.br

moradores em seus territórios e garantir a titulação de suas posses, a Reurb cumpre seu papel de promover a função social da propriedade e efetivar o direito à moradia digna. No entanto, para que seu potencial seja plenamente realizado, é fundamental que o poder público, em parceria com a sociedade civil, mantenha um compromisso contínuo com a implementação de políticas que assegurem a inclusão social e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos urbanos informais. Dessa forma, a Reurb não apenas transforma a realidade habitacional de milhões de brasileiros, mas também avança na construção de cidades mais justas e equitativas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 de janeiro de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 06 maio 2024.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 06 maio 2024.

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; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 06 maio 2024.

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; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987,

1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_____Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,da%20Uni%C3%A3o%3B%20e%20d%C3%A1%20outras. Acesso em: 06 maio 2024.

DANTAS, Santiago. **Programa de Direito Civil III: direito das Coisas**. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1977.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. **Revista de Direito dos Advogados da União**, Brasília, v. 9, n. 9, p. 177-187, out. 2010. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/63990/desafios_regularizacao_fundiaria_fernandes.pdf. Acesso em: 13 jul. 2024.

MARICATO, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. *In*: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (orgs.). **O Estatuto da Cidade-comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 05-22.

MARTINE, George Roger. **A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80**. Brasília: IPEA, 1994. Disponível em: https://miniweb.com.br/Ciencias/artigos/td_329.pdf. Acesso em: 07 maio 2024.

MASCIA, Eleonora Lisboa. Habitação no Brasil atual-construção de uma política de estado?. **XIV Encontro Nacional da ANPUR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, 2011. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/688/674>. Acesso em: 08 maio 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2005.

VILLACA, Flávio José Magalhães. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.