

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA – UNIALFA
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

POLLYANA MACHADO DE MORAES VARJÃO

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA ORDEM ECONÔMICA: A REURB NO
MUNICÍPIO DE BARRA DO GARÇAS-MT

GOIÂNIA

2024

POLLYANA MACHADO DE MORAES VARJÃO

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA ORDEM ECONÔMICA: A REURB NO
MUNICÍPIO DE BARRA DO GARÇAS-MT**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestra em Direito Constitucional Econômico, submetida à banca examinadora do Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA, sob a orientação da Professora Doutora Marina Faraco.

GOIÂNIA

2024

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

V313f

Varjão, Pollyana Machado de Moraes.

Função social da propriedade na ordem econômica: a REURB no município de Barra do Garças-MT. / Pollyana Machado de Moraes Varjão – 2024.

93 f.: il. 30cm.

Orientadora: Prof. Dra. Marina Faraco.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2024.

1. Ordem econômica. 2. Função Social da Propriedade. 3. Regularização Fundiária. 4. Princípios Constitucionais. I. Faraco, Marina. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 347.235(817.2)

POLLYANA MACHADO DE MORAES VARJÃO

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA ORDEM ECONÔMICA: A REURB NO
MUNICÍPIO DE BARRA DO GARÇAS-MT**

Data de aprovação: Goiânia, 27 de junho de 2024.

Componentes da banca examinadora:

Profª Drª Marina Faraco (orientadora)

Prof. Drº Georghio Alessandro Tomelin (examinador)

Prof. Dr. Cláudio Mendonça Braga (examinador)

Dedico ao meu pai, Valdeci Coelho de Moraes, que sempre se preocupou em me proporcionar condições para estudar, que foi herói quando eu era criança, amigo quando eu era jovem e, na minha maturidade, tornou-se saudade eterna (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

À Professora Doutora Marina Faraco, minha orientadora, que desde o nosso primeiro contato encorajou-me à pesquisa e auxiliou no desenvolvimento deste trabalho.

Aos Professores do Programa de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional Econômico do Centro Universitário Alves Faria – Unialfa, Doutores André de Carvalho Ramos, Arnaldo Bastos Neto, Bruno César Lorencini, Henrique Garbellini Carnio, Rodrigo de Camargo Cavalcanti, Thiago Lopes Matsushita e Túlio Augusto Tayano Afonso, indicados em ordem alfabética por igual respeito, por todos os ensinamentos acadêmicos e orientações para a vida.

Aos meus colegas de profissão, que comigo diária e arduamente laboram junto à Procuradoria-Geral do Município de Barra do Garças-MT, e que, unidos, enfrentamos problemas no exercício da profissão, Andrea Carolina Coelho Magrini, Herbert de Souza Penze, Sylvia Maria de Assis Cavalcante e à Doutoranda Thaís Assunção Nunes que, além das lutas diárias, não deixou de me incentivar a cursar o Mestrado.

Aos meus amigos da Diretoria da 2ª Subseção de Barra do Garças da OAB/MT – Gestão 2022/2024, pela compreensão todas às vezes em que precisei me ausentar em razão do mestrado.

Ao meu marido, José de Arimathea Varjão, por todo apoio, inclusive financeiro, pelo companheirismo, pela administração das tarefas domésticas nos momentos de ausência e por todas as provas de amor em dias de “provação”.

À Sueli, minha mãe, mulher guerreira, altruísta, que trabalhou arduamente para dar educação às filhas, meu eterno agradecimento por todo amor e todos os valores morais ensinados nos sermões e nos exemplos diários.

À minha irmã, Ana Carla, a melhor tia que minhas filhas poderiam ter e que, durante as férias escolares, não media esforços para entreter as sobrinhas, possibilitando-me maior disponibilidade para estudar.

Finalmente e não menos importante, agradeço às minhas “Marias”, Maria Antonia e Maria Cecília, pela compreensão inconsciente, pelos sorrisos inocentes e pelo carinho acalentador após dias exaustivos de trabalho e estudo e aos meus “filhos do coração”, meus enteados Bernardo e Victor Hugo, por fazerem nossa família melhor.

**Ainda que eu ande pelo vale da sombra da morte, não temerei mal algum, porque tu
estás comigo; a tua vara e o teu cajado me consolam.**

Salmos 23:4

RESUMO

O trabalho tem por escopo a análise da regularização fundiária urbana como instrumento de materialização do princípio da função social da propriedade na ordem econômica constitucional, partindo do estudo do direito à propriedade e sua evolução histórica desde a Constituição Império de 1824 até a Constituição Federal de 1988, sua função social e o direito à moradia associados às questões principiológicas e ao estudo de caso do programa de REURB do município de Barra do Garças-MT. Sob essa ótica, a ocupação irregular do solo urbano é um fenômeno apresentado em grande parte das cidades brasileiras e consiste no assentamento precário, à margem dos marcos regulatórios, com inobservância de padrões mínimos de infraestrutura. A Regularização Fundiária apresenta a consagração da posse como exercício da função social da propriedade sendo esse o elemento basilar para garantia constitucional do direito de propriedade, alicerçada em um conjunto de medidas jurídico-registrais, urbanísticas, sociais e ambientais, tendentes a solucionar este problema. Demonstrar-se-á tecnicamente o instituto da regularização fundiária e suas modalidades e apresentá-la como um instrumento efetivo no enfrentamento desta temática, fundamentando na legislação em vigor, como por exemplo a Lei Federal nº 13.865/2017, e em autores como GRAU, COMPARATO, BERCOVICI, DEMETRIOS, PAIVA, TAVARES, dentre outros.

Palavras-chave: Ordem econômica. Constituição Econômica. Princípios Constitucionais da Ordem Econômica. Função social da Propriedade. Regularização fundiária urbana.

ABSTRACT

The scope of this work is the analysis of urban land regularization as an instrument of materialization of the principle of the social function of property in the constitutional economic order, starting from the study of the right to property and its historical evolution from the Empire Constitution of 1824 to the Federal Constitution of 1988, its social function and the right to housing associated with the principles and the case study of the REURB program of the municipality of Barra do Sul, Herons-MT. From this point of view, the irregular occupation of urban land is a phenomenon presented in most Brazilian cities and consists of precarious settlement, on the margins of regulatory frameworks, with non-observance of minimum infrastructure standards. Land Regularization presents the consecration of possession as an exercise of the social function of property, which is the basic element for the constitutional guarantee of the right to property, based on a set of legal-registry, urbanistic, and social measures and environmental problems, aimed at solving this problem. The institute of land regularization and its modalities will be technically demonstrated and presented as an effective instrument in addressing this issue, based on the legislation in force, such as Federal Law No. 13,865/2017, and on authors such as GRAU, COMPARATO, BERCOVICI, DEMETRIOS, PAIVA, TAVARES, among others.

Keywords: Economic order. Economic Constitution. Constitutional Principles of the Economic Order. Social Function of Property. Urban land tenure regularization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa do Zoneamento Urbano do Barra do Garças-MT

Figura 2 - Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso-MT

Figura 3 – Índice de desenvolvimento humano municipal – Cidades e Estados.

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 – Notícias Regulariza Barra.

ANEXO 2 – Figuras Geográficas.

ANEXO 3 – Mapa Barra do Garças.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
CC	Código Civil
CEP	Código de Endereçamento Postal
CF	Constituição Federal
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de desenvolvimento humano municipal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
ITBI	Imposto sobre Transferência de Bens Imóveis
LC	Lei Complementar
LF	Lei Federal
LRP	Lei de Registros Públicos
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MP	Medida Provisória
MT	Mato Grosso
ONU	Organização das Nações Unidas
PDM	Plano Diretor Municipal
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-I	Regularização Fundiária Urbana Inominada
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SINFRA	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 - O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL.	19
1.1 DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL	23
1.2 DIREITO À MORADIA E PRECARIEDADE SOCIAL	28
1.3 O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE ORIENTADOR DA ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL	31
CAPÍTULO 2 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	36
2.1. INSTRUMENTOS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	39
2.1.1 Legitimação fundiária	40
2.1.2. Legitimação de posse	45
2.1.3 Transferência do direito de construir	48
2.1.4 Intervenção em parcelamento ilegal	49
2.1.5 Concessão especial de uso para fins de moradia e de direito real de uso	51
2.2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA INOMINADA	53
2.3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL.....	55
2.4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE ESPECÍFICO	57
CAPÍTULO 3 - A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE BARRA DO GARÇAS-MT.	61
3.1. HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO	61
3.2. DIAGNÓSTICO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES	66
3.3. O PROGRAMA DE REURB “REGULARIZA BARRA” NO MUNICÍPIO DE BARRA DO GARÇAS	67
CONCLUSÕES.....	71
REFERÊNCIAS.....	73
ANEXO 1 – NOTÍCIAS REGULARIZA BARRA.....	80
ANEXO 2 – FIGURAS GEOGRÁFICAS	91
ANEXO 3 – MAPA BARRA DO GARÇAS.....	93

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária urbana é o melhor instrumento de concretização dos princípios do direito de propriedade e da função social da propriedade na ordem econômica constitucional?

Para compreendermos esse questionamento é imprescindível analisar os aspectos gerais relacionados ao direito à propriedade e sua função social bem como o direito à moradia. Nesse diapasão, o primeiro é direito fundamental e está previsto no caput do artigo 5º¹, enquanto o direito à moradia é um direito social e está elencado no rol de Direitos Fundamentais com previsão legal no artigo 6º², ambos da Constituição Federal de 1988, mas além disso o direito à moradia é individual de natureza híbrida (subjética e pública), constituindo-se um direito do cidadão e ao mesmo tempo um dever da Federação para com toda a coletividade nos termos dos artigos 23, IX do referido ordenamento jurídico³ e a propriedade é princípio da ordem econômica constitucional com a finalidade de assegurar existência digna a todos.

Aliás, o legislador consignou no art. 182, §2º, da CF/88⁴ que o Poder Público Municipal deve executar políticas públicas com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o que por consequência natural afeta o direito constitucional à propriedade.

¹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (EC n. 45/2004)”

² “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

³ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (EC no 53/2006 e EC no 85/2015)

(...)

IX–promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;”

⁴ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor;”

Outrossim, tais direitos são fatores impositivos para que o poder público seja um dos principais autores do processo de regularização fundiária urbana e que detém instrumentos jurídicos para despertar na população a importância dessa regularidade.

Ocorre que, mesmo com vasta legislação amparando a solução para essa irregularidade relativa à ocupação territorial urbana, o problema é real e pode ser compreendido como uma forma de utilização de áreas para fins diversos que contrariam as leis urbanísticas, ambientais, de propriedade e o planejamento das cidades e não atende a imposição legal do direito à moradia, do direito à propriedade bem como de sua função social.

Por essa razão, de acordo com entendimento de BLANCO (2018, p. 9 e 106), as situações de ocupação irregular estão associadas tanto à população com menores condições financeiras quanto à parte da população com padrão de vida elevado que constituem loteamentos de condomínios de alto padrão independentemente dos cadastros imobiliários municipais.

Nesse sentido, a importância da presente pesquisa se dá em virtude da necessidade de se delimitar parâmetros objetivos referentes à análise das atribuições, competências, importância e possibilidades de regularização fundiária urbana.

Assim contextualizado, apresentam-se os objetivos da pesquisa: o geral que é compreender a regularização fundiária urbana e suas modalidades, objetivando verificar se é o melhor instrumento de concretização dos princípios do direito de propriedade e da função social da propriedade na ordem econômica constitucional; e os específicos que são apresentar noções gerais da Ordem Econômica à luz da Constituição Federal, analisar os conceitos de direito fundamental à propriedade, direito à moradia e função social da propriedade, pontuar aspectos importante da legislação relativa à regularização fundiária, estudar lições doutrinárias que tratem sobre a regularização fundiária, discutir sobre os instrumentos de regularização fundiária urbana de interesse social, averiguar se a regularização fundiária urbana de interesse social é o melhor instrumento para concretização dos Princípios do Direito à Propriedade e sua Função Social, por fim, mapear o programa de REURB no município de Barra do Garças-MT e, se possível, indicar eventual solução para o problema apresentado.

Quanto à teorização de base desta pesquisa, notadamente para a compreensão da relação entre o Princípio da Função Social da Propriedade na Ordem Econômica Constitucional e a Regularização Fundiária utilizar-se-á como ponto de partida os aportes teóricos de GRAU (2022, *passim*), COMPARATO (1997, p. 92-99), BERCOVICI (2022, 337-392), DEMETRIOS

(2017, *passim*), PAIVA (2012, *passim*), TAVARES (2022, *passim*), dentre outros autores clássicos que abordam o tema.

Deste modo, a pesquisa intentada buscará realizar um estudo crítico dos Princípios do Direito de Propriedade e da Função Social da Propriedade no Estado Democrático para compreender se podem ser efetivamente concretizados por meio da Regularização Fundiária Urbana, sob o aspecto dogmático, analisando a legislação brasileira em vigor que dispõe a respeito desses princípios da ordem constitucional econômica e realizando uma investigação sobre o procedimento de regularização fundiária urbana.

No entanto, buscar-se-á entender se existem outras maneiras de concretização desses princípios, utilizando da zetética, isto porque, conforme frisou FERRAZ (1997, p. 70), o argumento dogmático é fixo e fechado, cumprindo uma função informativa combinada com uma função diretiva, devendo ser aceito como é, enquanto o argumento zetético é mais aberto e flexível, cumprindo uma função informativa-especulativa, aberto à dúvida as premissas e os princípios que ensejam respostas. E, apesar de parecerem dicotômicos, entremeiam-se, integram-se e ampliam as possibilidades de investigação e eventuais conclusões.

Assim, a pesquisa a ser realizada utilizará o enfoque dogmático para saber quais são as normas que tratam desses princípios e da regularização fundiária urbana, seus impactos e a competência para sua efetivação à população, mas utilizará o enfoque zetético para orientar os resultados do problema apresentado, na tentativa de esclarecer o modo como deveriam ser assegurados os direitos à propriedade e à moradia aos cidadãos brasileiros.

Os temas serão abordados por meio de método qualitativo possibilitando uma análise aprofundada dos problemas pesquisados e a pesquisa será exploratória, objetivando uma maior familiaridade do pesquisador com o problema e a apresentação de respostas para sua solução que poderá ser construída com base em hipóteses ou intuições, onde serão utilizadas análises bibliográficas e estudos de caso.

No que tange à natureza da pesquisa, será desenvolvida de maneira básica com o objetivo de gerar novos conhecimentos para a aplicação prática e dirigida à solução de problemas que contenham os objetivos anteriormente definidos, tendo em vista os estudos relativos à regularização fundiária urbana.

Quanto aos procedimentos técnicos, será realizada uma pesquisa bibliográfica, elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e legislação em vigor, aliados a levantamento de dados coletados em pesquisas sobre

estudo de caso específico ocorrido no Município de Barra do Garças-MT, que hipoteticamente pode ser comum a outros municípios brasileiros, os problemas enfrentados na regularização fundiária de áreas consolidadas e os reflexos que eventualmente geram à ordem econômica.

A pesquisa utilizará o método dialético, tendo em vista que, é por meio da dialética que "os pesquisadores confrontam suas opiniões, os pontos de vista, os diferentes aspectos do problema, as oposições, os pontos de vista, os diferentes aspectos do problema, as oposições e contradições; e tentam elevar-se a um ponto de vista mais amplo, mais compreensivo." (LEFÈBVRE, 1983, p. 171)

Quanto à relevância da pesquisa, justifica-se pela necessidade de entender a importância da integração socioespacial das áreas urbanas, tanto no plano jurídico quanto no plano social, sob a óptica dos artigos 170, 182 e 183, todos da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a necessidade da propriedade exercer uma função social bem como sua relação com a ordem econômica constitucional.

Parece-nos que o órgão que alicerça essa política passou a ser o Plano Diretor municipal, exigência constitucional para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes, observando-se no texto constitucional o foco na legalização dos assentamentos urbanos informais.

Por sua vez, além da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/1979) o Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 em conjunto com a Lei Federal 11.977, de 7 de julho de 2009 trouxeram novas abordagens para o trato da regularização fundiária urbana no País, as quais estabelecem procedimentos e responsabilidades para o enfrentamento do problema, o que veio a desencadear muitas iniciativas e programas, no âmbito dos executivos municipal, estadual, distrital e federal, levando a vários casos exitosos na área da regularização fundiária em várias cidades brasileiras, o que culminou na Lei Federal nº 13.465/2017.

Além disso, ao longo dos anos, o atual Ministério das Cidades (que também foi Ministério do Desenvolvimento Regional) editou alguns manuais operacionais extremamente úteis, mas com foco mais dirigido a gestão dos órgãos locais do que a própria elaboração do projeto pela equipe técnica.

Assim, a dissertação está dividida em três capítulos. Inicia abordando no primeiro capítulo sobre os aspectos gerais da ordem econômica à luz da Constituição Federal, o direito

fundamental à propriedade e sua função social, o direito à moradia e o princípio da função social da propriedade orientador da ordem econômica constitucional.

Prossegue no segundo capítulo tratando a respeito da contextualização histórica e legal da regularização fundiária e suas modalidades, quais sejam, inominada, de interesse específico, e de interesse social, bem como seus instrumentos: legitimação fundiária, legitimação de posse, transferência do direito de construir, intervenção em parcelamento ilegal, alienação de imóvel pela administração pública e concessão especial de uso para fins de moradia e de direito real de uso.

Quanto ao terceiro capítulo, é dedicado a abordagem de estudo de caso dos loteamentos inseridos no programa de REURB “Regulariza Barra” no Município de Barra do Garças, apresentando um breve histórico da ocupação do espaço urbano, o diagnóstico dessas ocupações irregulares e o processo de REURB na região.

No referido capítulo tem por objetivo o estudo da regularização fundiária como ferramenta de garantia econômico-social da propriedade, dando contornos a distribuição geográfica urbana garantindo o direito à moradia, especialmente para a população de baixa renda que vive no Município de Barra do Garças-MT.

Por fim, traz conclusões expondo a síntese da proposta apresentada com a intuito de contribuir para o desenvolvimento teórico dos temas abordados e fomentar novas pesquisas sobre o programa REURB, sem a pretensão de exaurir temas tão importantes relacionados ao Direito Constitucional Econômico e o cumprimento da função social da propriedade.

CAPÍTULO 1 - O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL.

O Brasil, enquanto colônia de Portugal, era regido pela legislação portuguesa como, por exemplo, as Ordenações Afonsinas, Manoelinas e Filipinas, mas ao tornar-se independente em 1822 foi necessária a organização do Estado, com a criação de leis para regulamentar a administração por meio de uma Constituição.

Ao longo das Constituições brasileiras percebe-se uma evolução do direito de propriedade partindo de individualista na Constituição de 1824 até chegar à Carta Magna de 1988 que assegura não apenas os direitos do proprietário como também se preocupa com sua função social. De acordo com os ensinamentos de BENDA (1992, p. 244), a partir do momento que uma constituição garante o direito à propriedade, os interesses públicos não podem prevalecer em detrimento dos privados. Vejamos:

Quando uma Constituição contém a garantia à propriedade privada, então ela conclama o indivíduo e possibilita-lhe participar em responsabilidade própria e com interesses privados na edificação e concepção da ordem jurídica e social. Ele não deve agir na vida social e pública apenas segundo os planos fixados pelo Estado no interesse público, porém de acordo com os seus interesses e desejos individuais e por conta própria, porém participar também sob próprio risco da vida econômica. Assim, a garantia da propriedade privada significa também o fomento à iniciativa privada. Um sistema de planejamento e concepção contradiria tais princípios. A iniciativa privada não deve ser dirigida deste modo, porém possibilitada: ela é mais rica em ideias e mais flexível do que um dirigismo burocrático centralizado. Na medida em que a Constituição, através da garantia da propriedade, proteja a iniciativa privada, ela toma a decisão político-econômica fundamental num sentido liberal (BENDA, 1992, p. 244).

A Constituição de 1824 incluiu entre os direitos individuais o direito de propriedade, consoante consta no artigo 179⁵, acrescentando ao inciso XXII⁶ do mesmo artigo que se trata de direito absoluto, com exceção aos casos de desapropriação, nos quais seria devida a indenização.

⁵ “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, são garantidas pela Constituição do Império.”

⁶ “XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar está única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização.”

Com a Proclamação da República em 1889, foi instalado o governo provisório de Deodoro da Fonseca, sendo extinta a Carta Magna de 1824 e promulgada a uma nova Constituição em 24 de fevereiro de 1891, vigente até 1930, a qual tornou o Brasil uma república federativa, ela ficou em vigência até 1930.

Entretanto, em relação ao direito de propriedade não ocorreram mudanças significativas, o que pode ser verificado pelo teor do artigo 72 e §17, inseridos pela Emenda Constitucional de 03 de setembro de 1926.⁷

No governo republicano de Getúlio Vargas foi promulgada a Constituição de 1934 que vigorou até 1937 e, provavelmente por ter sido elaborada após a Revolução de 1930, trouxe inovações relativas ao direito de propriedade, consoante dispõe o artigo 113 do referido ordenamento.⁸

Contudo, o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo e não teve eficácia jurídica por inexistir regulamentação por lei complementar, talvez por sua curta vigência.

Em 1937, Getúlio Vargas aplica golpe político instalando o Estado Novo, extinguindo os partidos políticos, suprimindo as eleições de 1938, suspendendo a Constituição de 1934, outorgando a Carta de 37, instalando um regime autoritário e retrocedendo quanto ao direito de

⁷ “Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade.

(...)

§17. O direito de propriedade mante-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.”

⁸ “Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade concernente à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade.

(...)

§17. É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.”

propriedade que volta a ter caráter não-absoluto e sem fim social, nos termos do artigo 122, §14 da Constituição.⁹

Apesar do autoritarismo, apenas em 1943 tiveram as primeiras manifestações em prol da redemocratização com o Manifesto dos Mineiros e, em outubro de 1945, através do golpe promovido pelos comandantes Góis Monteiro e Eurico Gaspar Dutra, derruba-se o Estado Novo, convoca-se uma nova eleição que elegeu o Presidente Dutra e promulga-se a quinta Constituição brasileira em 1946, considerada a mais democrática pois resguardava, por exemplo no artigo 141, direitos fundamentais além do direito à propriedade como sendo inviolável, salvo a hipótese de desapropriação¹⁰, o que também foi corroborado no artigo 147 que evidencia o caráter social da propriedade nessa nova Constituição¹¹, bem como prevê a desapropriação por interesse social, assegurando a todos a justa distribuição e igual oportunidade de acesso à propriedade.

⁹ “Art. 122 – A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade.

(...)

§14: o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularém o exercício.”

¹⁰ “Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964)”

¹¹ “Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

§ 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964)”

A Constituição de 1946 vigorou até 1967, quando a Carta Magna foi outorgada, sendo novamente modificada pela Emenda Constitucional de 1969, trazendo o princípio da função social da propriedade e evidenciando a necessidade de coexistência de interesses da sociedade e do proprietário¹². E, é nesse contexto que, pela primeira vez, a propriedade é posta tanto como direito e garantia individual quanto incluído como princípio na ordem econômica e social.¹³

Apenas dois anos após a entrada em vigor da Constituição de 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou e proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, na qual fez constar no artigo 17 que todo ser humano tem direito à propriedade e dela não poderá ser privado arbitrariamente.¹⁴

Enfim, chega-se à Constituição Federal de 1988 que estabelece como norma e princípio o atendimento à função social da propriedade, restringe o direito de propriedade e o assegura como um direito social e um dever individual do proprietário, nos termos do artigo 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV¹⁵, fixando caráter irrestrito à propriedade sob a óptica social,

¹² “Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§22. É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no artigo 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título de dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.”

¹³ “Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;”

¹⁴ “Artigo 17

1. Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.

2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.

Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948.”

¹⁵ “Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

passando a ser um direito subjetivo pleno e não absoluto e concedendo funcionalidade total ao instituto.

1.1 Direito Fundamental à Propriedade e a Função Social

É entendimento dos Constituintes na atualidade que inviável conceber o direito à propriedade de forma absoluta e individualista para os detentores de bens imóveis, de modo que o proprietário não mais pode usar de seu bem ou deixar de usá-lo de modo a desprezar o interesse coletivo. Tal fato, surge com a construção histórica do direito de propriedade, sendo o Brasil colonizado por volta dos anos de 1500 sem os seus habitantes estarem resguardados de seu básico direito de propriedade.

Valioso destacar que em período colonial é um momento em que todas as propriedades de terras são de Portugal, sendo esse direito conquistado pelos habitantes no Brasil somente em 1824 com a primeira Constituição do Império em que desprende o Brasil da colonização de Portugal em 1822¹⁶. O direito de propriedade surge como um direito absoluto e individual dos detentores de terras, resguardando os interesses próprios de abastança sem considerar o meio ambiente, a distribuição de riquezas entre as pessoas, a função social da propriedade, por fim, apenas visava e protegia com finalidade de riqueza. Constituição de 1824:

Artigo 113, n. 17: É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.

Artigo 179, XXII: É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização(CF, 1824).

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;”

¹⁶ “A independência do Brasil aconteceu em 1822, tendo como grande marco o grito da independência que foi realizado por Pedro de Alcântara (D. Pedro I durante o Primeiro Reinado), às margens do Rio Ipiranga, no dia 7 de setembro de 1822. Com a independência do Brasil declarada, o país transformou-se em uma monarquia com a coroação de D. Pedro I.” Disponível em: “Independência do Brasil” em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/independencia-brasil.htm>. Acesso em 25 fev. 2024.

Portanto, conforme os primeiros artigos constitucionais no Brasil o direito de propriedade “é um instituto multifacetado” (MELLO, 2007, *passim*) que possui como característica uma proteção ao indivíduo de possuir o bem imóvel e dele reter, usufruir, gozar e dispor. Porém, nem todos possuem isonomia de acesso ao direito de propriedade justamente por ser um bem de valor econômico e que necessita ser adquirido financeiramente, trazendo a desigualdade social de oportunidades entre as pessoas.

Ainda, na passagem histórica, percebe que a constituição seguinte de 1891 replica o direito de propriedade com as mesmas características da constituição anterior, entretanto avanços sociais ganham dimensões. E, por isso, o direito de propriedade perde vez a importância dada aos direitos individuais, que marcou a consolidação do Estado Liberal e o desenvolvimento da economia industrial, na primeira metade do século XIX, uma vez que o Estado não-interveniente burguês se faz excludente, no sentido não considerar a distinção entre legalidade e legitimidade.

Importante mencionar que as mudanças nos direitos sociais no Brasil recebem reflexos da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição Alemã de 1919, alterando os direitos fundamentais e sociais das pessoas e da coletividade.

No tocante à instituição da propriedade considerar-se-á a orientação dos direitos fundamentais de segunda e terceiras gerações ou dimensões de direitos: os direitos fundamentais de segunda geração são os ligados à igualdade, aos direitos sociais, econômicos e culturais, de titularidade coletiva e exigem uma atuação do estado; enquanto os direitos fundamentais de terceira dimensão são os ligados à fraternidade ou solidariedade, relacionados ao desenvolvimento ou progresso, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, bem como ao direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e ao direito de comunicação, os quais são transindividuais destinados à proteção do gênero humano.

A base dos direitos sociais é a ideia de que todo cidadão precisa ter acesso a bens materiais como forma de garantir o pleno aproveitamento de seus direitos civis e ter acesso, por exemplo, à educação, à moradia, ao lazer, à previdência social e à saúde.

É nessa perspectiva de que os direitos civis não são suficientemente garantidos em si, do Estado democrático de Direito, que se edificam as Constituições brasileiras, mormente a de 1988, que já traz esse debate mais amadurecido de longa data.

Insta salientar que a Constituição de 1934, em reflexo a Constituições estrangeiras de 1917 e 1919, foi a primeira anunciar a função social da propriedade, “nela, o direito de

propriedade deixava de ser apresentado como um direito absoluto, com a previsão de que não deveria ser exercido contra o interesse social ou coletivo” (GOMES, MORAES, 2019).

É isso, a proteção com característica de dono-proprietário e liberdade absoluta individual passou a ser caracterizada como liberdade relativa e propriedade condicionada, sendo o indivíduo detentor da propriedade possui o direito de propriedade condicionado ao cumprimento da função social.

No mesmo sentido, a Constituição de 1946, no artigo 147, fortificou no mesmo sentido da obrigação de cumprimento da função social e deixou normatizado que o direito de propriedade teria a obrigação de cuidar e zelar pelo bem-estar social, apontando que o Poder Público deveria promover a distribuição de propriedade para oportunizar a todos o acesso.

Contudo, somente em 1964, com a Emenda Constitucional de nº. 10, que se

estabeleceu o mecanismo da desapropriação por interesse social como instrumento de efetivação da reforma agrária. Ou seja, propriedades de terra que não cumprissem o que hoje se entende por sua função social poderiam ser desapropriadas pelo governo, mediante indenização ao proprietário, e redistribuídas. Nesse período foi editado o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) que definiu o que seria a função social dos imóveis rurais (GOMES, MORAES, 2019).

No período militar, Constituição de 1967, a propriedade recebeu a obrigatoriedade constitucional de cumprimento da função social dentro do capítulo reservado à Ordem Econômica e Social. É preciso considerar que três anos depois foi criado pelo Governo o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, com a finalidade de desapropriar as terras improdutivas e redistribuí-las para pessoas que pudessem e fossem desenvolver a função social da terra.

O que permanece na atual Constituição de 1988, em que o INCRA continua sendo o órgão responsável pela implementação e efetivação da reforma agrária no Brasil. A busca do programa de redistribuição de terras objetiva a promover o cumprimento da função social das terras improdutivas e combater a desigualdade social que se estabeleceu historicamente na distribuição de terras no Brasil.

Valioso destacar que não é só na área rural que se estabeleceu a função social da propriedade, mas para todos que possuem propriedade urbana conforme prevê o artigo 170, II e III, da Constituição Federal de 1988. Deste modo, a função social da propriedade urbana, seja área residencial ou empresarial, será estabelecido previamente pelo Estatuto da Cidade e Plano Diretor que determinará as regras para cumprimento da função social em cada uma das regiões.

Salvaguardada pelo Direito, sem perder, contudo, o foco na função social da propriedade: o caráter irrestrito da propriedade é ponderado na óptica do caráter social, a propriedade passa a ser um direito subjetivo “pleno” e não “absoluto” e vislumbra-se a funcionalização total do instituto. Nesse sentido, ensina TAVARES, FARACO (2022, p. 67):

A função social especificamente aplicada na Ordem Econômica significa, em linhas muito gerais, que o particular deve empregar os meios privados de produção em prol da função social, como determina o *caput* do mesmo art. 170, perseguindo seus legítimos interesses mercadológicos, mas em conformidade com uma atuação socialmente relevante, com geração de benefícios para toda a coletividade. O uso e a atividade decorrente da propriedade privada produtiva não estão mais adstritos à plena liberdade de seu titular, posto que hão de ser cumpridos deveres positivos, definidos pelo Estado, para legitimar essa propriedade privada.

E vai além, explicando que a função social é valor basilar da Ordem Econômica:

Isso porque a Ordem Econômica de 1988 tem como valor fundante a justiça social, destinando-se precipuamente a assegurar a todos a existência digna e porque a Constituição Econômica brasileira tem, como vimos, caráter transformador em relação à realidade das relações socioeconômicas. (TAVARES, FARACO, 2022, p. 68)

Corroborando com os dispositivos constitucionais, o Novo Código Civil Brasileiro: (Lei nº. 10.406, que entrou em vigor no dia 11 de janeiro de 2003) a inovação está no § 1º do art. 1.228, o qual enfatiza as finalidades econômicas e sociais do direito de propriedade:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Também a Carta vigente inova, mais adiante, a história do ordenamento constitucional brasileiro, ao traçar os contornos da função social da propriedade fundiária urbana e rural. Isso porque não há uma única espécie de propriedade e a Constituição traz diferenciação de tratamento a cada uma delas, inclusive no que concerne ao cumprimento da função social. Teremos, assim, uma função social da propriedade urbana, uma outra da propriedade rural, mais uma da propriedade de terras indígenas e assim por diante.

A Carta de 1988 inova ao trazer o conteúdo do artigo 182, § 2º, que relaciona a função social deste tipo de propriedade com as exigências fundamentais de ordenação da cidade:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1.º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (CF, 1988).

No mesmo artigo, em seu § 4º, fica facultado ao município impor “sanções” ao uso degenerado da propriedade urbana, podendo atingir o ápice com a desapropriação, apenas em última instância:

§ 4.º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública demissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (CF, 1988).

A propriedade, em consequência da perda do caráter absoluto e intangível dos primórdios, assumindo uma situação objetiva, constituída, precipuamente, de deveres impostos aos proprietários, cujas prerrogativas vinculam-se ao cumprimento desses deveres, submetidos, entretanto, à utilidade pública. O texto constitucional pátrio vigente, embora garanta reiteradas vezes o direito à propriedade, ressalva a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

Um outro ponto que apresenta uma sanção ao uso incorreto do imóvel urbano, privilegiando aquele que se utiliza adequadamente do mesmo, é a hipótese da perda da propriedade em virtude de usucapião especial, inserido no texto constitucional através o artigo 183:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem posição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (CF, 1988).

Ou seja, o proprietário de espaço físico urbano pode perder sua posse se não a utilizar e um terceiro passar a fruir do mesmo para sua moradia, em determinadas condições, o que se justifica pela incoerência dessa atitude com a finitude dos bens materiais imóveis: se não há recursos para todos, por que manter os que existem subutilizados? O proprietário do imóvel urbano está sempre sujeito à obrigação de “fazer”, para que o seu direito de propriedade cumpra a função social que lhe cabe.

Ademais, o direito de propriedade está entrelaçado ao dever de cuidar do bem para atingir a finalidade coletiva e comum de todos, é o dever de gerar desenvolvimento para a região, Município, Estado e País. CHALHUB (2003, p. 307) afirma que “diferentemente da concepção individualista, que privilegiava o interesse do titular da propriedade, a tutela da propriedade, sob a perspectiva social, extrapola os limites do direito individual e passa a tutelar também o interesse social”.

Assim, para TARTUCE (2018, 1-23) grande é a controvérsia que envolve o tema relacionado ao direito de propriedade uma vez que seu conceito parte da análise de sua natureza jurídica, segue por seus atributos e chega à compreensão do que seja sua função social, previsto na maioria das Constituições ao longo da história.

1.2 Direito à Moradia e Precariedade Social

O Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966), do qual o Brasil é signatário através do Decreto n. 591, (BRASIL, 1992), é o instrumento internacional de direitos humanos que, de forma mais coesa, consolida o direito à habitação.¹⁷

O art. 11 trata da habitação condigna¹⁸, definindo-a como necessária para que uma pessoa tenha um nível adequado de vida, ou seja, nos mesmos parâmetros do art. 25 da Declaração Universal de Direitos Humanos (ONU, 1948¹⁹), o qual, por sua vez, assim dispõe:

¹⁷ Referido pacto foi adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Entrada em vigor na ordem internacional: 3 de janeiro de 1976, em conformidade com o artigo 27

¹⁸ “Art. 11. 1 - Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados e a uma melhoria contínua das suas condições de vida. Os Estados-Signatários tomarão medidas apropriadas para assegurar a efetividade deste direito, reconhecendo para esse feito, a importância essencial da cooperação internacional baseada no livre consentimento.”

¹⁹ “Artigo 25.

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Sobre a expressão habitação adequada, utilizada pelo já citado art. 11, do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966), ZANETTE tece as seguintes considerações:

É importante perceber que certos termos têm muito a dizer, como “habitação adequada”; está claro que não se trata apenas de um “teto sobre a cabeça” e sim de uma habitação que consiga suprir as necessidades de seus moradores. Também a delineação de “toda pessoa tem o direito a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família”, passando a mensagem de que não é apenas a garantia de um mínimo, mas algo mais, que traga dignidade a toda a família, expressando mesmo; posteriormente, no mesmo artigo, a necessidade deste vir a ser amparado progressivamente até ao ponto em que estará cumprido na sua totalidade (ZANETTE, 2014, p. 52).

Nesse viés, que todos têm direito à habitação não é o mesmo que afirmar que todos têm direito a uma casa própria, e sim, o direito básico de ter onde morar, onde possa identificar como lar, podendo este ser de propriedade do morador ou não. Assim sendo, define direito a habitação da seguinte forma:

É o direito de todo ser humano buscar pelos próprios meios, de não ser arbitrariamente privado ou mesmo de exigir medidas e prestações estatais no auxílio de obter para si e sua família, uma habitação com dimensões adequadas, que garanta aos seus moradores a privacidade e tranquilidade, com acesso ao trabalho, escola e lazer, assim como aos equipamentos comunitários e urbanos, ao transporte e demais serviços públicos cujo objetivo é garantir o atendimento às necessidades da população, mediante uma gestão democrática e o desenvolvimento sustentável (ZANETTE, 2014, p. 75)

Por conseguinte, é imperioso discorrer sobre a precariedade habitacional em que:

A discussão conceitual sobre precariedade habitacional remete às definições de “moradia adequada”, na direção de se iluminar o que falta para que seja alcançado o patamar básico de qualidade habitacional. A definição de “moradia adequada” estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU), no âmbito do Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (Pidesc), explicitada no Comentário no 4 do documento do Comitê

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.”

das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,⁴ abarca os seguintes critérios: segurança na posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; custo, habitabilidade, acesso, localização e adequação cultural (DENALDI, 2022).

Portanto, falar em direito à habitação condigna nada mais é do que se garantir: segurança legal da posse; disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura; custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização, adequação cultural, a fim de que a pessoa tenha garantido o chamado mínimo existencial e possa gozar de lazer, tranquilidade e condições para viver sozinho ou no seio familiar.

A Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) também prevê que os entes federados unam esforços a fim de assegurar referido direito às pessoas, senão vejamos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Desta feita, fica claramente evidenciada a obrigação estatal em proporcionar meios para que a população faça valer os direitos e garantias a ela estabelecidas, sendo exigido do Estado tanto ações de naturezas positiva quanto negativa. Algumas obrigações são de não fazer, como não tomar qualquer tipo de medida de caráter regressivo, ou seja, que venha diminuir aquele conjunto de direitos à habitação adequada que foram alcançados até o momento. Outras são de fazer, como adotar estratégia nacional de habitação, por meio de medidas legislativas ou administrativas, o que foi instrumentalizado pelo Brasil por meio das leis acima citadas, destacando-se, *in casu*, a Lei Federal nº 13.465 (BRASIL, 2017).

Para FERNANDES (2011, p. 6-8), a informalidade urbana apresenta-se como uma consequência do descumprimento do direito à moradia e acarreta implicações graves que se manifestam por diversos modos, denominado pelo autor como fardos, quais sejam, o jurídico, o social, o urbano ambiental, o político e o econômico.

O fardo jurídico é expresso pela falta de segurança total da posse, que expõe os residentes de assentamentos informais ao risco permanente de despejo pelas autoridades públicas ou por proprietários de terrenos, o que também dificulta o acesso a serviços, a obtenção de crédito em instituições bancárias, o recebimento de correspondência, dentre outros pois sob o aspecto do fardo social são considerados marginalizados e sua exclusão ao acesso regular dos

benefícios do desenvolvimento urbano, incluindo o acesso a serviços públicos, infraestruturas, espaços públicos e instalações coletivas. (FERNANDES, 2011, p. 6-8)

No que tange ao aspecto urbano ambiental, o autor considera que se manifesta por meio da fragmentação e precarização das cidades, nas quais os assentamentos precários são marcados profundamente por diferentes riscos à saúde, à segurança, à degradação ambiental, à poluição e às condições sanitárias inadequadas. (FERNANDES, 2011, p. 6-8)

O fardo político está relacionado às promessas feitas em período eleitoral por candidatos a cargos do executivo e do legislativo com a intenção de resolver os problemas que afetam os assentamentos informais e tendem a perpetuar a informalidade. (FERNANDES, 2011, p. 6-8)

Quanto ao fardo econômico, é expresso pela criação de cidades intrinsecamente ineficientes e de gestão urbana cara, segundo o qual a exclusão dos assentamentos informais dos sistemas oficiais de imposto sobre a propriedade resulta em uma perda potencial de receitas angariadas pelas administrações públicas, e os custos de programas de regularização e o acesso improvisado aos serviços públicos são expressivamente maiores que os de incorporações urbanas novas e legalizadas. (FERNANDES, 2011, p. 6-8)

Em razão disto, ALFONSIN (1997 e 2006, *passim*) defende o direito de propriedade como o meio útil e necessário para o combate à ocupação irregular urbana, mesmo que necessite de alterações, para que possa ser utilizado de forma eficaz como meio de garantia de acesso à posse segura da terra.

1.3 O Princípio da Função Social da Propriedade orientador da Ordem Econômica Constitucional

Para se falar em Ordem Econômica é fundamental discorrer sobre os princípios previstos no artigo 170, da Constituição Federal, especificamente do direito de propriedade (inciso II) e da função social da propriedade (inciso III) voltados ao mercado econômico brasileiro e os interesses coletivos.

Os princípios também estão previstos na Constituição Federal, no artigo 5º, XXIII, e no Código Civil, artigo 1.228, §1º e representam importante ferramenta de equilíbrio e justiça social, pois buscam garantir que a propriedade cumpra uma finalidade útil à coletividade, além de ser uma garantia individual.

Com inclusão, a Lei nº. 12.529/2011 que trata da Proteção da Ordem Econômica aponta que esses direitos tutelados são da coletividade:

Art. 1º. Esta Lei estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.
Parágrafo único. A coletividade é a titular dos bens jurídicos protegidos por esta Lei.

Corroborando com esse dispositivo, VENOSA (2020, p. 220) preconiza que o princípio da função social da propriedade “tem por finalidade harmonizar os interesses individuais com os interesses coletivos e sociais, a fim de que a propriedade cumpra sua função social”.

A função social da propriedade é um princípio fundamental do Direito Civil que estabelece que o direito de propriedade não deve ser exercido de forma arbitrária ou individualista, mas sim em conformidade com o interesse coletivo e o bem-estar social.

Dessa forma, o proprietário não pode utilizar sua propriedade de maneira prejudicial à sociedade como, por exemplo, poluir o meio ambiente (MONTEIRO, 2021) e seu exercício impõe ao proprietário a obrigação de utilizar seu bem de forma a contribuir para a realização do bem comum, sem prejudicar a coletividade ou os direitos individuais.

Por isso, a propriedade não pode ser utilizada apenas para a satisfação de interesses particulares, mas sim para o benefício da comunidade, consoante entendimento de Gonçalves:

A função social da propriedade impõe ao proprietário o dever de utilizá-la de maneira a atender aos interesses da coletividade e a contribuir para a realização do bem comum. Tal obrigação decorre da própria natureza do direito de propriedade, que não pode ser exercido de forma absoluta e individualista. Desse modo, o uso da propriedade deve ser compatível com os valores sociais da liberdade, da justiça e da solidariedade (GONÇALVES, 2021, p. 391).

Assim, a função social da propriedade é um importante instrumento de equilíbrio social, que visa garantir que a propriedade seja utilizada respeitando, além do interesse individual, o interesse coletivo, devendo o proprietário ter consciência da importância de sua atuação em conformidade com esse princípio para contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Conforme citado acima, o sistema econômico brasileiro está sustentado pelos artigos constitucionais 170 a 192, e trazem os fundamentos norteadores de toda atividade econômica, estando os princípios gerais elencados no art. 170, e consubstanciam uma ordem capitalista.

Nesse sentido, BARROSO (2008) constata que não há homogeneidade funcional entre os princípios constantes no mencionado artigo, e os separa em dois grupos: os princípios de funcionamento e os princípios-fins da ordem econômica.

Partindo desse entendimento, OLÍVIO (2016) faz breve análise sobre cada um dos incisos constantes do art. 170. A respeito da propriedade privada prevista no inciso II, conceitua como:

direito individual constitucionalmente assegurado, que garante aos agentes que atuam na ordem econômica a apropriação de bens e meios de produção. É uma condição intrínseca para o exercício da livre iniciativa, pois determina o respeito pela propriedade alheia e limita a ação do Estado, que só está autorizado a restringir a propriedade privada nos casos expressamente previstos na Constituição (OLÍVIO, 2016).

E prossegue tratando da função social da propriedade afirmando que “este princípio está intrinsecamente relacionado ao do anterior, visto ser uma restrição ao princípio da propriedade privada” bem como que “a propriedade deve cumprir sua função econômica ao gerar riqueza, tributos ao Estado, trabalho, e desenvolvimento econômico.”

Desse modo, a propriedade é assegurada desde que esteja cumprindo a sua função social, caso contrário, o descumprimento de tal requisito enseja a intervenção do Estado e aplicação de sanções. Podemos entender, portanto, que este é um meio que busca proporcionar a existência digna de todos e a justiça social.

Há ainda, o art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal de 1988, que contempla o princípio da propriedade privada, garantindo aos indivíduos nacionais que sua propriedade é de responsabilidade de cada um, ou seja, o Estado não tem poderes para interferir, sem motivos justos, na atividade econômica do País.

Contudo, o art. 170 da Constituição Federal aborda de forma mais específica este princípio, sob o aspecto da propriedade individual mas também da propriedade dos meios de produção, do capital excedente e da tecnológica, inseridos na ordem econômica e financeira.

No que tange ao tema, TAVARES (2022, p. 593) claramente explana sobre a preocupação do legislador com a propriedade, especialmente no que diz respeito à sua função social:

Em nossa Constituição de 1988 determina-se a dupla dimensão da propriedade: tanto um direito individual, como tradicionalmente foi concebida, como um direito socioeconômico e, nesta medida, delimitado pelo objetivo vinculante e imediato de ter uma funcionalidade social, quer dizer, de servir aos propósitos da coletividade e não apenas aos desígnios individualistas.

Dessa forma, embora a propriedade esteja prevista entre os direitos individuais, está inserida, inexoravelmente, na ordem socioeconômica nacional. É intuitivo que a propriedade e seu regime, especialmente quando se fala da propriedade de bens de produção, da propriedade do capital excedente e da propriedade tecnológica, torna-se central no debate sobre desenvolvimento nacional e valorização do trabalho humano.

Há, portanto, necessidade de compatibilização entre todos esses preceitos constitucionais, o que significa dizer, em última instância, que a propriedade não mais pode ser considerada em seu caráter puramente individualista, como instituição econômica “naturalmente” inserida em uma ideologia liberal. A essa conclusão se chega tanto mais pela constatação de que a ordem econômica, da qual a propriedade é consubstancial, tem como finalidade “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” TAVARES (2022, p. 593).

Logo, a propriedade mencionada no artigo 170 da Constituição Federal de 1988, se refere a um conjunto de bens componentes do estabelecimento empresarial, que de acordo com o artigo 1142 do Código Civil (2002), conceitua: “considera-se estabelecimento todo o complexo de bens organizado, para exercício da empresa, por empresário, ou por sociedade empresária”. Assim, a ordem econômica resguarda especificamente a propriedade dos fatores de produção, que sustenta o sistema capitalista.

Verifica-se que existe uma distinção entre a propriedade e os fatores de produção e que no Brasil não se observa um controle absoluto da propriedade, uma vez que a propriedade privada existe com o objetivo de atingir um fim mais amplo, qual seja a função social da propriedade. Assim, se caracteriza como uma restrição ao princípio da propriedade privada, abordado anteriormente, permitindo a intervenção do Estado sobre a propriedade que deixa de cumprir sua função social. Através desse princípio, a propriedade deve exercer sua função econômica, ou seja, deve ser utilizada para geração de riqueza, garantia de trabalho, recolhimento de tributos ao Estado, e principalmente, a promover o desenvolvimento econômico.

O proprietário tem o direito de uso e gozo de sua propriedade, mas em compensação, essa propriedade deve exercer a função social, estabelecida pela lei. SILVA (2012) assevera que o art. 170, em seu inciso III, ao elencar a função social da propriedade como princípio da

ordem econômica, possui como caráter principal, uma ferramenta destinada à realização da existência digna de todos e da justiça social.

CAPÍTULO 2 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) surge como instrumento instituído, por lei, para efetivação de política pública, com o objetivo de atacar sob o enfoque registral, urbanístico, social e ambiental, as irregularidades na ocupação do espaço urbano, possibilitando às administrações federal, estadual, distrital e municipal, praticarem ações e lançarem mão de ferramentas jurídicas para identificar ocupações, realizar estudos e titular ocupantes.

O procedimento de regularização fundiária urbana encontra fundamento na Lei Federal nº 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo), na Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), na Lei Federal nº 11.481/2007, na Lei Federal nº 11.977/2009 (Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida), alterada pela Lei Federal nº 12.424/2011, e na Lei Federal nº 13.465/2017 (Lei da Regularização Fundiária Rural e Urbana).

Com fundamento na legislação supramencionada e de acordo com os ensinamentos de PAIVA (2012, p. 9) são quatro as modalidades de regularização fundiária, quais sejam, regularização fundiária inominada, regularização fundiária de interesse social, regularização fundiária de interesse específico e regularização fundiária em imóveis do patrimônio público.

No que diz respeito à conceituação do instituto, o art. 46 da Lei Federal nº 11.977 (BRASIL, 2009), revogado pela Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) foi o primeiro a definir legalmente a regularização fundiária, senão vejamos:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009)

Assim, após a revogação, a referida lei definiu, de forma semelhante, no artigo 9º a REURB como “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.”²⁰

²⁰ “Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (Lei 13.465/2017)”

A Lei Federal nº 13.465/2017 também traz no rol dos legitimados²¹ para requerer a REURB a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os seus beneficiários, os proprietários de imóveis ou de terrenos, os loteadores ou incorporadores, a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes e o Ministério Público.

Insta esclarecer que o poder executivo nas esferas municipais, distrital, estadual ou federal poderão agir diretamente ou por meio de entidades da administração pública interna, já os beneficiários de modo 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.

Quanto aos institutos jurídicos²² utilizados na REURB podem ser empregados a legitimação fundiária, a legitimação de posse, a usucapião, a desapropriação em favor dos possuidores, a arrecadação de bem vago, o consórcio imobiliário, a desapropriação por interesse social, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, a requisição, em caso de perigo público iminente, a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, a doação e a compra e venda, além de outros que se apresentem adequados para tal fim.

No que diz respeito a usucapião devem ser observados os termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Segundo MAUX (2017, apud RICALDE, 2018, p. 130-131) tanto o rol de legitimados quanto o de institutos jurídicos previstos em lei e supramencionado são exemplificativos. Vejamos:

Entendemos, igualmente ao rol dos legitimados, que os institutos jurídicos aplicáveis ao Reurb são meramente exemplificativos, visto o alcance social da Lei. Entendemos que poderia ser utilizado outros institutos jurídicos, como abaliza o Art. 17 da Lei de Licitações Públicos e Contratos Administrativos (Lei 8.666/93) quando permite a alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, sendo precedida de avaliação e quando for de imóveis dependerá de autorização

²¹ Art. 14 da Lei 13.465/2017

²² Art. 15 da Lei 13.465/2017

legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada em alguns casos. Entendemos que os casos de dispensa de licitação para alienação de imóveis poderia também servir para a efetivação da Reurb, como dação em pagamento, doação, permuta, investidura; alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social (MAUX, 2017, apud RICALDE, 2018, p. 130-131).

No que tange às modalidades de REURB temos a Regularização Fundiária Urbana Inominada – REURB-I aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/1979) com previsão no artigo 69²³ da Lei Federal nº 13.465/2017, a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social - REURB-S prevista no artigo 13, I, da Lei Federal supramencionada e a Regularização Fundiária de Interesse Específico – REURB-E com previsão no inciso II do artigo supramencionado, para os núcleos urbanos informais ocupados por população não enquadrada nas hipóteses da REURB-S.

Na prática se, eventualmente, existir dúvida sobre qual modalidade melhor se enquadra à situação de fato, é aconselhável solicitar REURB-I e o servidor público do Município analisará e definirá qual o tipo de REURB é o mais indicado, podendo inclusive ser adotado mais de um, por exemplo, alguns imóveis serão regularizados sob as regras da REURB-S e outros sob as da REURB-E.

De outro norte, à título de conhecimento pois não será objeto deste estudo, tem-se a Regularização Fundiária em Imóveis do Patrimônio Público, prevista na Lei Federal nº 11.481/2007 que autoriza o Poder Executivo da União a regularizar as ocupações nos seus imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, dispondo sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, mesmo em terrenos de marinha.

Independente da modalidade, o produto obtido através da regularização fundiária urbana é o direito à moradia, por meio do registro da titularidade no cartório de imóveis, garantindo assim a segurança jurídica da posse e respectivo domínio ao morador do imóvel, tornando-o legitimado.

²³ “Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.”

2.1. Instrumentos para a regularização fundiária urbana

Antes de adentrar especificamente nos instrumentos de regularização fundiária urbana que serão analisados é imprescindível compreender o processo de REURB, cuja realização de audiências públicas é fundamental, tal qual a participação ativa da sociedade civil, dos ocupantes e de suas entidades representativas.

Para solicitar a regularização fundiária urbana, os requerentes devem obedecer a algumas etapas, partindo do diagnóstico do núcleo urbano informal e classificação da modalidade, passando pela elaboração do projeto, seguido do requerimento que será processado administrativamente até chegar a aprovação, desde que preenchidos os requisitos legais.

Na fase de diagnóstico e classificação deve ser delimitado o polígono do núcleo a ser regularizado, realizada a pesquisa junto ao Cartórios de Registro de Imóveis em busca de eventuais matrículas registradas anteriormente e elaborada a planta de sobreposição (ou não) a depender dos documentos localizados relativos à área.

Depois dessa etapa, uma vez que tenham sido feitas as diferentes pesquisas, diagnósticos e análises técnicas e jurídicas e tendo as mesmas comprovado a viabilidade da regularização, é possível desenvolver o Projeto de Regularização Fundiária, momento em que o profissional habilitado em geomensura fará o levantamento topográfico, a geração e emissão da Planta, do Memorial Descritivo e da ART.

Concluída essa fase é possível apresentar o requerimento da regularização fundiária junto a prefeitura para processamento administrativo, devendo o setor responsável analisar os documentos apresentados e definir um prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes.

Cumpridos os prazos, a autoridade competente decidirá sobre a aprovação ou não da regularização, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade.

O direito real a ser adquirido dependerá do instrumento de titulação a ser utilizado pois este pode conceder propriedade plena ou apenas o direito a alguns atributos como usar ou ceder o imóvel.

Com a aprovação da REURB, será emitida a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e entregue ao solicitante que munido da mesma e do Projeto de Regularização Fundiária ingressará junto ao Cartório de Registro de Imóveis para registro no Livro nº 02 e emissão da matrícula do imóvel.

Além disso, é necessário que sejam realizados estudos técnicos que avaliem a viabilidade e os impactos da ocupação e que sejam adotadas medidas para mitigar eventuais impactos ambientais e urbanísticos.

Dentro da REURB, há diversas modificações em relação à lei anterior, como as que dizem respeito à chamada "demarcação urbanística", procedimento que adquiriu novos e importantes contornos, a destacar-se uma maior responsabilidade do município.

No entanto, neste subtítulo do trabalho, o que nos interessa é a problemática relacionada à atribuição de títulos jurídicos aos ocupantes das áreas objeto de REURB, especialmente quanto a algumas dificuldades cadastrais que podem frustrar ou tornar inócuas certas mudanças.

Dentre as importantes novidades da Lei Federal nº 13.465/2017 encontra-se a sensível modificação procedimental da regularização fundiária urbana. Esta, segundo o artigo 10 da lei, envolve tanto a identificação de núcleos urbanos informais que devam ser regularizados quanto a criação de unidades imobiliárias integráveis ao espaço urbano e a constituição de direitos reais em favor de seus ocupantes.

O capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009, que tratava da matéria, foi revogado para inaugurar-se essa nova tentativa de corrigir o gravíssimo problema fundiário urbano que atinge parcela substancial do Brasil.

Nesse trabalho, serão analisados apenas a legitimação fundiária, a legitimação de posse, a transferência do direito de construir, a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso.

2.1.1 Legitimação fundiária

A legitimação fundiária é ferramenta jurídica trazida pela Lei Federal nº 13.465/2017, no bojo das novas diretrizes da regularização fundiária, como uma das formas de atribuição de título jurídico aos ocupantes de unidades imobiliárias ainda não formalmente integradas ao espaço urbano, com o escopo de formaliza-las.

Esse instrumento da REURB está previsto no art. 15, I, da supramencionada lei e sua aplicabilidade restringe-se à modalidade de interesse social, de acordo com o art. 23, §1º do mesmo ordenamento. As referidas unidades imobiliárias, contudo, devem ser parte de "núcleos

urbanos informais consolidados", ou seja, com a marca da irreversibilidade (conforme o art. 11, III da Lei Federal 13.465/17) e existentes até 22 de dezembro de 2016.

De acordo com o art. 11, VII, a legitimação fundiária é meio "de aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb".

Já de acordo com o art. 23 da lei, o instrumento da 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.

Nesse instrumento, consoante explicitado no §2º do artigo supramencionado

o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

Como se vê, há uma grande diferença em relação à legitimação de posse que, nos termos do artigo 11, inciso VI, da Lei Federal nº 13.465/2017, consiste em

ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse.

A legitimação fundiária pode contemplar tanto a unidade imobiliária sobre área privada quanto aquela existente sobre área pública. Relativamente às áreas públicas, é provável que tenha de haver, antes, a aprovação da desafetação do bem, de modo a deixá-lo livre para a posterior regularização por meio dos instrumentos previstos em lei. Por outro lado, em se tratando de imóvel público, o §4º do art. 23 da lei autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, e as suas entidades vinculadas, quando forem os titulares do domínio, a reconhecerem o direito de propriedade aos ocupantes dos núcleos urbanos informais em processo de regularização por meio da legitimação fundiária.

Logo, pode-se afirmar é que a legitimação fundiária surge como um dos instrumentos a utilizar pelo poder público, no universo de recursos integrantes de sua política urbana e de acordo com EMILIASI (2017, p. 201-202) constitui

forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato discricionário do Poder Público àquele que detiver área pública ou possuir área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado.

Como já se afirmou no artigo anterior, pode-se entrever um vício de inconstitucionalidade nessa figura da legitimação fundiária, que já tem sido objeto de crítica por autores especializados, que a enxergam mesmo como um dos grandes problemas da Lei Federal nº 13.465/2017. Ocorre que a legitimação fundiária, ao atribuir aquisição a título originário por meio de ato discricionário do poder público, aparenta criar uma inconstitucional afronta ao direito de propriedade. Concorde-se com esse entendimento.

Além disso, pode-se também ver um caso de inconstitucionalidade na previsão de legitimação fundiária sobre unidades localizadas em áreas públicas. Consistiria tal possibilidade em uma forma de contornar a vedação constitucional à usucapião de bens públicos?

Entre as novidades da lei está o instituto da legitimação fundiária, cuja aplicação já é realidade em diversos municípios brasileiros, o que demonstra a sua aceitação pelos diversos entes envolvidos no processo de regularização fundiária e a praticidade em face de outros instrumentos que não vingaram, como a legitimação de posse e a concessão de direito real de uso.

Nos termos do art. 9º da Lei Federal nº 13.465/17, a regularização fundiária urbana compreende o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Por outro lado, núcleo urbano informal consolidado é definido pelo mesmo artigo como aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município.

Constata-se, assim, que o princípio que rege a regularização fundiária é a identificação dos assentamentos urbanos informais, estejam eles em áreas públicas ou privadas, ou decorrentes de invasões ou de loteamentos irregulares, que mereçam a atenção do poder público e a solução de serem regularizados diante do fato de que estão consolidados e, por isso, se mostram como uma situação irreversível do ponto de vista social e urbano.

Dentro deste cenário, surgem diversos questionamentos quanto à REURB de áreas públicas, especialmente diante da inalienabilidade e do interesse público que caracterizam o regime jurídico destes bens.

Quanto à inalienabilidade, pondera-se que ela não é absoluta, salvo em relação àqueles bens insuscetíveis de valoração patrimonial por sua própria natureza, como os mares, os rios e

as praias. Os demais podem perder o caráter de inalienáveis se também perderem a sua destinação pública, o que ocorre pela desafetação, que corresponde, na lição de CRETELLA JR (1984, p. 160-161), como o "fato ou a manifestação de vontade do poder público mediante a qual o bem do domínio público é subtraído à dominialidade pública para ser incorporado ao domínio privado, do Estado ou do administrado".

Por tais razões, a regularização fundiária de bens públicos depende, em regra, de sua desafetação, de modo que, a priori, não é possível a regularização de bens de domínio público. É comum, portanto, que programas de regularização fundiária de áreas de domínio público - como por exemplo, aqueles que originalmente foram destinadas à construção de equipamentos públicos, tais como escolas e hospital, mas que terminaram sendo invadidas por particulares diante da inércia do poder público - tenham como um de seus primeiros passos a aprovação de lei de desafetação do bem.

Diante da inalienabilidade relativa, a regularização fundiária de áreas públicas é plenamente possível, inclusive quanto à utilização da legitimação fundiária. Todavia, em sendo o bem público afetado, a depender da sua finalidade, far-se-á necessária sua desafetação, o que será dispensado em se tratando de bem público dominial.

Feitas tais considerações, há de se enfrentar a constitucionalidade da legitimação fundiária de áreas públicas, eis que há quem defenda que tal instrumento constitui, burla à vedação constitucional à usucapião.

Conforme art. 23 da Lei Federal nº 13.465/17, 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.

A utilização do instrumento é restrito, conforme § 1º, à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social e a sua concessão deve atender alguns requisitos como o beneficiário não ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural, não ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto e, em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, ser reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Por se tratar de forma originária da propriedade, prescreve ainda a lei (§ 2º) que por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da REURB, o ocupante adquire a

unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

Deixando clara a utilização em áreas de domínio público, o § 4º determina que na REURB-S de imóveis públicos, a União, os estados, o distrito federal e os municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

A polêmica quanto à constitucionalidade da legitimação fundiária decorre do fato de que se trata de forma de aquisição originária da propriedade, nos termos acima descritos, de maneira que o instrumento se assemelha com o instituto da usucapião, a qual é vedada para bens públicos por expressa disposição constitucional. As semelhanças, todavia, se restringem à natureza jurídica da aquisição.

Ressalta-se que somente haverá a utilização do instrumento por ato discricionário da própria administração pois não se trata de um direito subjetivo invocado em face do ente público, nem mesmo há que se falar em prescrição aquisitiva e, havendo interesse público, o ente decidirá pela alienação, levando em conta o interesse social do núcleo urbano consolidado e sua irreversibilidade sob os pontos de vista jurídico, ambiental, urbanístico e social.

E mesmo que se verifique o interesse público na REURB, também estará inserida na discricionariedade administrativa a utilização da legitimação fundiária frente aos demais instrumentos, tais como a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia e o direito de superfície. A legitimação fundiária é, portanto, uma alternativa ao ente público, dentro das diretrizes estabelecidas na sua política de regularização fundiária.

Por isso mesmo, o legislador restringiu o uso da legitimação fundiária aos núcleos urbanos informais, o que demonstra a preocupação de que o instrumento não represente uma carta branca para a alienação gratuita de áreas públicas, mas tão somente se preste à regularização fundiária de situações em que não exista outra opção mais adequada à solução da informalidade. Nesse sentido, EMILIASI (2017, p. 204) ensina:

Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a conceder o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

E acrescenta

O ente público encaminhará para registro, junto ao projeto de regularização fundiária, a listagem dos ocupantes, e a sua devida qualificação, e das áreas que ocupam para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensada a apresentação de título individualizado (EMILIASI, 2017, p. 204).

Ademais, merece destacar que a legitimação fundiária constitui instituto jurídico que não se confunde com a doação, por expressa disposição de lei federal. Trata-se, em verdade, de nova espécie de direito real, cuja reserva legal é privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

Se, por um lado, o regime constitucional dos bens públicos consagra os princípios da inalienabilidade e do interesse público, por outro, a regularização fundiária deve ser entendida como integrante do âmbito de proteção do direito fundamental social à moradia, de modo que desconsiderá-la como direito fundamental equivale a afastar o estado brasileiro do cumprimento dos seus objetivos. Se a segurança na posse integra o que se entende por moradia digna, será inadequada qualquer ação estatal que considere o direito fundamental social à moradia com o mero direito a um teto.

Diante da colisão entre os referidos princípios constitucionais, quando se considera o quadro de informalidade urbana do País e os inquestionáveis benefícios da REURB de núcleos urbanos consolidados, a legitimação fundiária é instrumento adequado para regularização fundiária de áreas núcleos urbanos consolidados em áreas de domínio público, de maneira que deve ser afastada qualquer discussão quanto à sua constitucionalidade aventada por alguns estudiosos do assunto.

2.1.2. Legitimação de posse

Como mencionado anteriormente, o artigo 25 da Lei Federal nº 13.465/2017 trata da legitimação de posse e a define como “ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei”.

Ao tratar sobre a legitimação de posse, MEIRELLES (2016, p. 659-660) conceitua o instituto como modo excepcional de transferência de terras de domínio público:

Legitimação de posse é modo excepcional de transferência de domínio de terra devoluta ou área pública sem utilização, ocupada por longo tempo por particular que nela se instala, cultivando-a ou levantando edificação para seu uso. A legitimação da posse há que ser feita na forma da legislação pertinente,

sendo que, para as terras da União, o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) já disciplina seu procedimento e a expedição do título (arts. 11 e 97 a 102), para o devido registro do imóvel em nome do legitimado.

E acrescenta que a legitimação é possível sobre terras estaduais e municipais, mas deixa claro que não deve ser confundida com usucapião em razão do direito de posse não incidir sobre bem público:

Não há usucapião de bem público como direito do possessor, mas, sim, reconhecimento do Poder Público da conveniência de legitimar determinadas ocupações, convertendo-as em propriedade em favor dos ocupantes que atendam às condições estabelecidas na legislação da entidade legitimante. Essa providência harmoniza-se com o preceito constitucional da função social da propriedade (art. 170, III) e resolve as tão frequentes tensões resultantes da indefinição da ocupação, por particulares, de terras devolutas e de áreas públicas não utilizadas pela Administração (MEIRELLES, 2016, p. 659-660).

Ao passo que o artigo 25, Lei Federal nº 13.465/2017, trata da expedição do título de legitimação de posse, o caput do artigo 26 estabelece regra para a sua conversão em título de propriedade. Vejamos:

Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral (Lei Federal nº 13.465/2017).

Expedido o título de legitimação de posse e registrado, o prazo de cinco anos autoriza sua conversão automática em título de propriedade, se estiverem contemplados os requisitos da usucapião especial urbana (artigo 183, da CF/88), quais sejam, área de até 250 metros quadrados; posse ininterrupta e sem oposição por cinco anos; utilização para moradia própria ou da família; não ser o beneficiário proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A primeira parte do artigo 26 deixa claro que a incidência dessa conversão do instrumento de legitimação de posse em título de propriedade após cinco anos de registro dar-se-á "*sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse mansa e pacífica no tempo*". Em outras palavras, o preceito estabelece autonomia entre a conversão automática da posse em propriedade e os procedimentos conhecidos de usucapião, para, *in fine*, vincular a conversão referida aos requisitos da usucapião especial urbana - o que inclui o tempo.

De todo modo, como o artigo 26, *caput*, prevê claramente o transcurso do prazo de cinco anos de registro, extrai-se o entendimento de que esse tempo saneia o título registrado,

estabiliza a situação jurídico-registrária, autorizando a conversão automática, independente de provocação.

Assim, apesar da redação não ser clara, a primeira parte do *caput* autoriza o exercício da usucapião independentemente do procedimento descrito posteriormente, se já estiverem atendidas aquelas condições do art. 183 da CF/88.

Por outro lado, também existem obscuridades na redação do parágrafo primeiro do artigo 26 da lei 13.465/2017:

Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

Do modo como está redigido, o preceito pode abrir alguma dúvida sobre a incidência ou não do prazo de cinco anos no caso de título de legitimação de posse emitido em favor de quem faz jus às formas de usucapião diferentes da especial urbana (do art. 183 da Constituição Federal).

A princípio, essa deficiência técnica nos preceitos supracitados, dificulta sua aplicabilidade, mas não representa mácula grave uma vez que o entendimento doutrinário pode ser utilizado para sanar a ausência de clareza do texto legal. A respeito do tema, EMILIASI (2017, p. 207) posicionou-se nos seguintes termos:

No caso de não serem atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião, estabelecidos na legislação em vigor.

Acredita-se haver duas interpretações, sendo a primeira a necessidade de se ater aos requisitos da usucapião, inclusive o prazo, mesmo que não tenham transcorrido cinco anos do registro do instrumento de legitimação de posse e a segunda de que o período de cinco anos indicado no *caput* é um saneamento do título de legitimação de posse emitido pelo poder público e, por isso, deve ser observado ainda que o interessado já tenha cumprido o tempo de alguma das formas de usucapião do Código Civil de 2002, a que acho mais sensata pois o poder público estaria tentando evitar que esse ocupante transferisse de imediato o imóvel a terceiro, já que um dos objetivos da REURB é resolver o problema social de moradia.

Parece-me ser um prazo autônomo, desvinculado de outros institutos jurídicos, servindo apenas para estabilizar o instrumento de legitimação de posse, ou seja, estando em

curso o prazo de estabilização jurídico-registrária do título emitido, não há que se falar em conversão em propriedade, pois ainda é possível a retirada do título, cuja averbação para baixa da condição requer justamente o decurso do lapso temporal.

2.1.3 Transferência do direito de construir

A Transferência do direito de construir é instrumento de política urbana prevista no art. 35 do Estatuto da Cidade ²⁴ ²⁵, incidente em todo território nacional, cuja aplicabilidade dependerá de lei municipal específica relativa ao Plano Diretor.

A lei federal contempla os proprietários de imóveis urbanos que venham a sofrer limitação em função da necessidade de preservação histórica, ambiental, paisagística, social ou cultural ou de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, seja para servir a programas de regularização fundiária seja para urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda ou, ainda, para habitação de interesse social.

Através desta possibilidade, dissocia-se o direito de edificar do direito de propriedade, de forma que aquele proprietário impedido de exercer plenamente seu direito de usar e fruir do bem poderá auferir ganhos através da venda do potencial construtivo a que teria direito, transferindo-o para outro imóvel cujo proprietário tenha interesse em aumentar o Coeficiente de Aproveitamento.

Desta forma, o proprietário do imóvel tombado ou considerado Área de Preservação Permanente por ato do Poder Público, por exemplo, localizado em zonas com potencial construtivo muito maior do que o efetivamente utilizado, poderá transferir para outro imóvel, minimizando suas perdas financeiras.

²⁴ Lei 10.257/2001 que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

²⁵ “Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.”

Neste entendimento, a restrição urbanística deixa de ser considerada apenas como ônus suportado exclusivamente pelo proprietário, cujo bem não foi desapropriado e, portanto, terá que zelar por ele e responderá objetivamente por quaisquer danos que lhe forem ocasionados.

A afetação do bem ganha um caráter atrativo: além da finalidade imbuída na proteção do patrimônio histórico, cultural, ambiental ou desígnio social do imóvel, surge o incentivo do valor econômico da transferência de potencial construtivo, que tem atingido montantes expressivos.

O advento da transferência do potencial construtivo soma benefícios tanto para o proprietário cujo bem sofre a restrição urbanística quanto para o empreendedor que poderá exercer índices construtivos acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico previsto para o local em que pretende erguer seu empreendimento.

Contudo, esta via de mão dupla deverá ser balizada pelas disposições do Plano Diretor do município.

2.1.4 Intervenção em parcelamento ilegal

Todo loteamento precisa de um projeto aprovado pelo poder executivo municipal e sua ausência caracteriza parcelamento irregular do solo que pode ser considerado parcelamento clandestino ou loteamento irregular. O primeiro diz respeito a área que foi fracionada sem pedido de licença para o parcelamento do solo e tampouco a aprovação do município e o segundo teve o projeto aprovado, mas durante o processo de implementação não seguiu o projeto de loteamento ou burlou a legislação vigente.

O parcelamento irregular ainda é uma atividade frequente em muitas cidades do Brasil, especialmente em áreas periféricas e podem trazer inúmeros prejuízos tanto aos adquirentes como a população em geral, especialmente em virtude da falta de saneamento básico, iluminação pública e rede de água e esgoto.

A falta de regularização impede o investimento público, inviabilizando a realização de obras e projetos importantes, conseqüentemente a população não terá acesso a serviços públicos, como por exemplo segurança, o que torna a região mais vulnerável à criminalidade.

Uma área irregular pode gerar conflitos de posse pois a ausência de registro possibilita o loteador de má-fé vender o imóvel mais de uma vez e resultar em desvalorização imobiliária em razão da ausência de infraestrutura.

Além disso, a depender do local onde foi executado esse parcelamento irregular, não é realizado estudo técnico e, desprezando o impacto ambiental, realizam desmatamento e degradação da área, prejudicando a flora e a fauna e agravando problemas como enchentes, poluição do solo, deslizamento de encostas e desabamento de imóveis, colocando em risco a vida dos habitantes.

No entanto, essa situação fática pode ser solucionada por meio de REURB, nos termos do artigo 15, inciso X da Lei 13.465/2017 e obedecerá ao disposto no artigo 40 da Lei 6.766/1979.²⁶

Neste ponto, faz-se crítica ao texto legal que usa inadequadamente a “Prefeitura Municipal” como agente. A Prefeitura é o prédio, o imóvel, o local onde funcionam as atividades do ente público municipal. O detentor de personalidade jurídica é o Município enquanto a Prefeitura é a sede do Poder Executivo Municipal.

Apesar de constar no dispositivo legal supra a permissão para a Prefeitura regularizar desmembramento ou loteamento do solo realizado sem autorização ou em desacordo com o licenciamento obtido pelo loteador como modo de proteção aos adquirentes de boa-fé, é necessário que fique claro que é o Município quem promoverá a regularização fundiária.

²⁶ Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

§ 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

§ 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.

§ 3º No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.

§ 4º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despesa, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.

§ 5º A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Outrossim, uma vez realizada a regularização fundiária, o Município poderá demandar judicialmente contra o loteador, pleiteando o “ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento” nos termos dos parágrafos do artigo 40 da Lei Federal nº 13.465/2017.

Em síntese, o parcelamento irregular do solo é prática ilegal que causa inúmeros riscos à população, ao meio ambiente e à cidade, necessitando de um projeto contínuo de fiscalização e regularização dos imóveis que se encontram na referida situação.

2.1.5 Concessão especial de uso para fins de moradia e de direito real de uso

As concessões de uso especial e as de direito real de uso são direitos reais, previstos no art. 1.225, incisos XI e XII do Código Civil de 2002²⁷, e instrumentos pautados na função social da propriedade, visando um melhor aproveitamento dos imóveis.

A concessão de uso especial para fins de moradia está prevista na Medida Provisória nº 2.220/2001 e tem por objetivo promover a utilização de bem público, levando em consideração a função social e o direito de moradia, podendo a Administração Pública conceder ao ocupante um imóvel público urbano de até 250 metros quadrados, desde não possua nenhum outro imóvel, seja na zona urbana ou rural, e o utilize para moradia própria e de sua família, de forma pacífica e pelo período ininterrupto de cinco anos, podendo ser utilizado pelo ocupante para a contagem do seu prazo.

É válido ressaltar, que o ocupante pode somar à sua contagem de tempo, o período em que seu antecessor ocupara o imóvel, desde que também de forma contínua, até 22 de dezembro de 2016, conforme a Medida Provisória n.º 2.220/01.²⁸ A MP previa em sua primeira

²⁷ “Art. 1.225. São direitos reais:

(...)

XI – a concessão de uso especial para fins de moradia; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

XII – a concessão de direito real de uso; e (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)”

²⁸ “Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)”

“Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)”

publicação que o possuidor deveria completar o prazo de cinco anos de ocupação até 30 de junho de 2001, o qual foi alterado pela LF 13.465/2017 e fixou a data de 22 de dezembro de 2016, o que ampliou o número de ocupantes a serem beneficiados.

É importante destacar que o ocupante não adquire a propriedade do imóvel já que os imóveis públicos não podem ser usucapidos, conforme preceitua o art. 183, *caput* e §3º da Constituição Federal²⁹.

Por outro lado, a concessão de direito real de uso é um contrato administrativo por meio do qual o particular passa a ser titular de um direito real de utilização de determinado bem público.

O instituto foi criado e disciplinado pelo Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967³⁰ e segundo MEIRELLES (2016, p. 649) pode ser definido como:

a concessão de direito real de uso é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

A concessão de direito real de uso pode incidir sobre terrenos públicos ou privados, ser onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas sempre deve ser precedida de autorização legal, além de depender de licitação sempre na modalidade concorrência, independentemente do valor do contrato.

É importante destacar que, o imóvel reverterá à Administração concedente se o concessionário ou seus sucessores não lhe derem o uso prometido ou o desviarem de sua finalidade contratual. Além disso, o concessionário, responde pelos encargos administrativos e tributários do terreno desde a sua inscrição.

Estes dois institutos acima constituem alternativas de regularização fundiária, já que existe a impossibilidade de adquirir áreas públicas por meio da usucapião. Além disso, estas

²⁹ “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

³⁰ “Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)”

formas de concessões, tem por objetivo garantir o direito a moradia e a dignidade da pessoa humana, conforme previstos no texto constitucional.

2.2. Regularização Fundiária Urbana Inominada

A Regularização Fundiária Urbana Inominada – REURB-I é aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979), é mais incomum do que a de interesse social e a de interesse específico porque grande parte das áreas consolidadas antes de 19 de dezembro de 1979 foram regularizadas ao longo dos últimos anos e está prevista no artigo 69³¹ da Lei 13.465/2017, com a exigência de que essas áreas estejam implantadas e integradas às cidades. Assim, temos:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Lei n. 11.977/2009, art. 46).

No arcabouço jurídico, a regularização fundiária se determina por um processo com natureza administrativa, cujo rito procedimental é constituído pela fase da legitimação da

³¹ “Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.

§1º O interessado requererá ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos:

I- planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público;

II- descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso;

III- documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

§2º A apresentação da documentação prevista no § 1º deste artigo dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

Note que para a configuração da Reurb Inominada, basta que: o loteamento seja anterior a 19/12/1979; esteja integrado à cidade; não possua Registro em Cartório.”

posse sobre o imóvel que deverá seguir os procedimentos legais até chegar a regularidade da propriedade, ultrapassando da mera posse.

Tal procedimento, na referida fase, ocorre no caso do projeto de REURB implementado nas cidades, que possibilita a regularização fundiária por interesse social, dado que a União e os Estados têm como função primordial a oferta de capacitação, de assistência técnica e de recursos para que os Municípios cumpram adequadamente esta responsabilidade, além de, como será visto à frente, estarem legitimados a solicitar a REURB.

Outra forma de regularização pode ser pelo processo da aquisição da propriedade sobre esse imóvel, por meio de usucapião judicial ou extrajudicial. Em todos os casos, ao Registro de Imóveis cabe, nesse conjunto, a adoção de diversas medidas visando à regularização jurídica do imóvel.

Observe que se trata de procedimento a ser feito em Cartório, não havendo necessidade de intervenção do Município senão para declarar que se trata de parcelamento do solo urbano anterior a 19/12/1979, para fins urbanísticos e que está plenamente integrado à cidade. Vejamos a lição da doutrina:

Apenas pela leitura dos dispositivos, percebe-se que o interessado no parcelamento pode dirigir-se ao cartório de imóveis e solicitar o parcelamento do solo, fazendo juntar os documentos descritos no art. 69 da Lei nº 13.465/2017, dispensando manifestação do Município para que o Oficial faça o registro e abra as matrículas para cada unidade imobiliária em nome do parcelador irregular. (CUNHA, 2022, p. 366)

Não obstante, caso o interessado seja o Município, apesar da dispensa de elaboração de Projeto de Regularização Fundiária e demais estudos técnicos que aconteceriam normalmente durante as demais fases da REURB, será necessário instaurar o procedimento de REURB, com emissão de Certidão de Regularização Fundiária.

Convém reforçar em um mesmo processo de REURB existe a permissão legal para que sejam utilizadas as diferentes modalidades de Regularização Fundiária nos termos do §4º do artigo 5º do Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Vejamos:

§4º No mesmo núcleo urbano informal poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E. (Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018)

O fato de coexistir com outras formas de regularização não lhe retira também a possibilidade de existir isoladamente, ou seja, em todos os casos que a ocupação irregular ocorrer anteriormente à 19 de dezembro de 1979 será admissível a aplicabilidade dos requisitos determinados pela Regularização Fundiária Inominada.

Ante o exposto, admite-se que a REURB-I pode coexistir com as outras duas formas de regularização (REURB-S e REURB-E) pois possui efetivação mitigada em razão do decurso de tempo superior a trinta anos de existência da informalidade, competindo ao Município classificar a modalidade adequada para o núcleo a ser regularizado ou mesclar mais de uma forma de REURB, de acordo com a exigência de cada caso concreto.

2.3. Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

É a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais, ocupados predominantemente, ou seja, cinquenta por cento mais um, por população de baixa renda, assim declarados em ato do poder executivo municipal consoante artigo 6º, parágrafo único do Decreto nº 9.310/2018³². Essa decisão será fundamentada nos dados obtidos junto aos órgãos governamentais de pesquisa, como o IBGE, analisando, por exemplo, o PIB, IDH, PIB per capita, presença de mobiliários nos domicílios, entre outros.

O Decreto supramencionado³³ estabeleceu faixa de renda que deverá ser levada em consideração para a fixação da modalidade de REURB a ser implementada, especialmente se

³² Art. 6º Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo.

Parágrafo único. A renda familiar prevista no caput não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no País.

³³ “Art. 13 (...)

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

§ 2º Os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação.

§ 3º O disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se também à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016.”

for uma REURB-S uma vez que haverá isenção de taxas e emolumentos na fase de registro em cartório.

A Regularização Fundiária Urbana - REURB-S é uma modalidade de regularização de imóveis prevista na Lei nº 13.465/2017, que tem como objetivo conferir segurança jurídica às ocupações urbanas de interesse social e promover a inclusão social e o desenvolvimento urbano sustentável. Conforme a legislação, a REURB-S é destinada às ocupações de áreas urbanas com características de interesse social, como núcleos urbanos informais consolidados, ocupações em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e assentamentos precários.

Tal alegação encontra fundamento nos seguintes ensinamentos:

A REURB-S é um instrumento jurídico que tem por finalidade regularizar a situação fundiária das ocupações informais em áreas urbanas de interesse social, buscando, assim, garantir o direito à moradia digna e o acesso aos serviços públicos, além de promover o desenvolvimento urbano sustentável e a inclusão social. (SANTOS et al., 2021, p. 153).

Embora possam ser definidas através de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que, em regra, são definidas no Plano Diretor de cada município, as áreas objetos de REURB-S podem ser definidas através de ato do poder público, especialmente nos pequenos municípios, que não têm a obrigatoriedade de criação do Plano Diretor pelo Estatuto das Cidades³⁴ as quais podem ser revistas a todo tempo consoante disposto no §3º do artigo 30 da Lei nº 13.465/2017, sem a necessidade de gastos com estudos técnicos, utilizando-se de diversas coletas pormenorizadas de dados oficiais.

É importante destacar que a REURB-S é uma modalidade de regularização fundiária que possui prazos e procedimentos específicos e que deve ser realizada de forma responsável e sustentável. A REURB-S é uma alternativa para a regularização de ocupações informais em áreas urbanas de interesse social, mas deve ser acompanhada de políticas públicas e programas que possibilitem o acesso à infraestrutura urbana adequada e à moradia digna.

Ademais, as pessoas cujos lotes pertencem a esta categoria de regularização fundiária, ao realizarem o requerimento não pagam, por exemplo, taxas para emissão de certidões, impostos como IPTU, ITBI, emolumentos de registro em cartório e o lote é regularizado sem nenhum custo.

³⁴ Art. 41, I, da Lei nº 10.257/2001.

É importante mencionar que para realização da regularização fundiária, parte do pressuposto da existência de assentamentos irregulares – sem títulos de propriedade com apenas pessoas que detém o domínio, ocupados por população de baixa renda e que exista Política Pública com interesse em regularizar

Além disso, pode ser aplicada em áreas públicas ou privadas, desde que o proprietário do imóvel manifeste interesse na regularização da ocupação. O processo é dividido em três fases: a primeira fase é a da declaração de interesse social, na qual o poder público declara a área como de interesse social para fins de regularização fundiária; a segunda fase é a da legitimidade de posse, na qual os ocupantes comprovam a posse mansa e pacífica da área por um determinado período de tempo, e o proprietário é notificado a se manifestar sobre a ocupação; e a terceira fase é a do registro imobiliário, na qual é expedido o registro da propriedade em nome dos ocupantes ou de entidade organizadora da comunidade.

2.4. Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico

A regularização fundiária, tanto urbana quanto rural, é regida pelo princípio do direito de propriedade e da função social da propriedade, que por sua vez, esta possui três extensões: econômico, social e ambiental. No campo de estudo econômico, a função social da terra está associada à possibilidade de acesso à terra e o direito de produzir para subsistência. A mais, a propriedade está diretamente associada à riqueza, que possibilita a subsistência, ganho de riqueza, acúmulo e lucro.

E para os casos que não se enquadram em regiões com pequeno valor de mercado, que as pessoas não se enquadram nos parâmetros de baixa renda, mas que os imóveis necessitam de regularização porque estão habitados de forma irregulares, também necessitam de uma política de regularização fundiária REURB.

Mas como já relatado, a propriedade está diretamente atrelada a riqueza e casos que não se enquadram como baixa renda, serão regularizados com a cobrança de todas as taxas necessárias para o procedimento de registro e regularização do imóvel, não sendo protegidos pela isenção.

Para esses casos que exista a necessidade da regularização fundiária – REURB, mas as pessoas não enquadram nas hipóteses da REURB com finalidade social, ou seja, possuem imóveis irregulares, mas não comprovam hipossuficiência o projeto de REURB alcançará

também pessoas com melhores condições econômicas, sendo aplicável nas regiões urbanas informais que possuam ocupações de interesses específicos.

Diferente da REURB-S, que tem como público alvo ocupações de interesse social habitadas por pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social, a REURB-E³⁵ possui como público alvo os imóveis irregulares que não se enquadram nos critérios de interesse social. E aqueles que não detém a propriedade juridicamente regularizada do imóvel que ocupam, que possuem condições econômicas, na regularização destas propriedades serão cobrados impostos, taxas e emolumentos necessários à regularização do imóvel.

Salienta-se que nos núcleos urbanos informais objetos de REURB-E poderão existir moradores de baixa renda e nas áreas de REURB-S poderão existir famílias que não sejam de baixa renda, sendo necessário no procedimento de regularização uma análise econômica de cada caso. Tão mais, os benefícios de regularização não poderão ser lacuna de barganha para que empreendedores lancem loteamentos de forma irregular e clandestina, comercializando-os e obtendo lucro sem a contrapartida mínima de estrutura necessária.

Devem os Municípios, portanto, incluir entre as exigências para a Reurb-E, no mínimo, os serviços de iluminação pública e fornecimento de energia elétrica pública, exigidos pelo artigo 2º, §5º da Lei Federal nº 6.766/1979 para a implantação de loteamentos em geral. Adicionalmente, devem os Municípios impor aos beneficiários da Reurb-E, conforme o caso, a entrega de áreas verdes e equipamentos comunitários prontos e acabados, inclusive como medida de compensação urbanística e ambiental, como autoriza o artigo 38 da Lei Federal nº 13.465/2017(SOTTO, 2021, p.17).

Por essa razão, o atendimento pelo projeto de REURB se determina por fases em processo administrativo que deverá começar pelo requerimento dos legitimados; processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; elaboração do projeto de regularização fundiária; saneamento do processo administrativo; decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município; e o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

³⁵ Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)- regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda e enquadrada como Reurb-S.

Nas regiões que os imóveis e os legitimados não são atendidos pelo projeto de Reurb-S, poderão ser atendidos pela implantação de projeto de Reurb-E, não se excluindo do projeto de reurbanização estritamente por fator econômico dos legitimados ou por causa da região valorizada. Assim aponta Debora Sotto:

Já para os assentamentos informais de interesse específico, especialmente os constituídos por urbanizadores piratas, não há causa jurídica para o afastamento do princípio do benefício. Pelo contrário, a plena incidência da regra “o urbanizador urbaniza” se impõe, como medida de promoção da igualdade material. Assim, na Reurb-E, os Municípios têm o dever de exigir a implantação do sistema viário e a cessão de espaços livres dentro dos parâmetros ordinários de parcelamento do solo urbano, como uma forma de captar e reverter em benefício da coletividade uma parte da excepcional valorização imobiliária decorrente do processo de regularização e prestigiar a garantia do direito a cidades sustentáveis (SOTTO, 2021, p.16).

É preciso considerar, que nestes casos de aplicação do projeto Reurb-E, o fator determinante para que ocorra a implantação do projeto será o interesse público na regularização, e havendo despesas com infraestrutura o Município poderá cobrar dos beneficiários previamente, ou despende com os gastos necessários e depois reivindicar o ressarcimento dos gastos realizados. Conforme ratifica Nayara Cardoso:

No entanto, se tratando da modalidade “E”, o projeto de regularização será contratado e custeado por seus beneficiários ou pelos requerentes, assim também as obras necessárias de infraestrutura. Contudo, tratando-se de um núcleo inserido em área pública, e havendo interesse público na regularização e o Município queira instaurar, custear o projeto e as obras, assim poderá fazer, e posteriormente cobrar os custos dos beneficiários/requerentes, consoante artigo 33 § 1º inciso II e III da Lei nº 13.465/17 (CARDOSO, 2023, p. 9).

Por essa razão, a instauração e projeto de regularização deverá ser de iniciativa do Município e em caso da necessidade de realização das obras de infraestrutura o Município deverá custear e oferecer um cronograma para sua realização, conforme normatiza o artigo 33, § 1º e inciso I, da Lei nº 13.465/17. Para a Reurb-S e para Reurb-E, ambos projetos, a Reurb tem como principal objetivo a desburocratização e desjudicialização, para que após instaurada no Município, processada e deferida, possa ser emitida a Certidão de Regularização Fundiária a ser levada ao registro de imóvel para a titulação dos ocupantes, de modo a garantir o exercício digno do direito à moradia e à cidadania, promovendo a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico para o Município com reflexos para o Estado.

Logo, a reserva econômica destinada para programas de implementação de Reub são investimentos em que o Município se despende com possibilidades de retornos econômicos e sociais, ao manter o mapeamento da região de forma econômica, social e o controle ambiental. Isso proporcionará o cumprimento do direito de propriedade e o cumprimento do princípio da função social previstos constitucionalmente, resultando em manutenção da Ordem Econômica no País.

CAPÍTULO 3 - A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE BARRA DO GARÇAS-MT.

A Regularização Fundiária Urbana – 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, implantando equipamentos públicos e a infraestrutura inexistente.

A REURB promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016, e tem como objetivo principal ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos respectivos imóveis e promover a integração social e a geração de emprego e renda.

O processo só estará completo com o registro definitivo dos títulos no Registro de Imóveis. A Regularização Urbana de Interesse Social (REURB-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

A Regularização Urbana de Interesse Específico (REURB-E): regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não enquadrada como de interesse social. A Lei 13.465/2017 instituiu mecanismos visando à Regularização Fundiária Urbana (REURB), para uma melhor distribuição das propriedades nas cidades, que também prevê ferramentas para a Regularização Fundiária Rural, cuja análise não será objeto deste trabalho.

Quanto à REURB, estabelece o art. 9º da nova norma que ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis a essa forma de regularização, que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Um dos objetivos da nova política, como se percebe, é justamente de regularização de áreas às margens da legalidade, conclusão claramente retirada da leitura desse comando.

Para compreender o programa de regularização fundiária desenvolvido no município de Barra do Garças-MT é preciso entender o processo de ocupação do espaço urbano ao longo dos anos, desde a colonização até os dias atuais.

3.1. Histórico da ocupação do espaço urbano

As primeiras notícias acerca da região surgem com a expedição de Bartholomeu Bueno (O Anhanguera) por volta de 1672, da qual também faziam parte Manoel de Campos Bicudo e Pires de Campos, na localidade denominada Registro do Araguaia, designação dada em razão da instalação de posto de arrecadação às margens do rio Araguaia.

Quase meio século depois, Pires de Campos regressa a Cuiabá dando conta da existência de “pedacinhos de ouro redondos” entre as pedras do rio, surgindo a lenda do tesouro dos Martírios³⁶, o que aumentou o interesse de desbravadores pela região.

Durante a Guerra do Paraguai (1864-1870), enquanto Presidente da Província de Mato Grosso³⁷ Couto Magalhães percebeu a necessidade de ligação entre as bacias hidrográficas do Prata e Tocantins, unindo o sul ao norte, pelo centro do território brasileiro, iniciando-se a navegação pelo rio Araguaia e, por consequência, o movimento migratório para a região. O objetivo dessa navegação era transportar três navios, desmontados para viagem, do rio Cuiabá até o Porto de Itacaiú, onde seriam remontados.

Além disso, ainda em razão da guerra, foram criados presídios, que serviam também de posto de registro, quais sejam, Ínsua, Passa Vinte e Macedina. O presídio de Ínsua foi transferido para as margens do rio Araguaia, em lugar denominado Porto Grande, que ficou cognominado como Registro do Araguaia³⁸ e nas andanças entre presídios, os militares faziam postos na foz do rio Garças, cujo local de referência era assinalado por uma pedra, a pedra da Barra Cuiabana, a primeira denominação de Barra do Garças.

Na localidade da Barra Cuiabana viviam José Pedro Vieira, o filho Vicente Vieira e algumas outras pessoas, exatamente em frente à Barra Goiana³⁹, local onde existia a lendária

³⁶ “Collina na qual se viam algumas pedras soltas e elevadas, umas configurando columnas, outras escamas e outras corôas, de que se veiu o dizerem que aquelle monte continha os instrumentos dos Martyrios de Christo. Ao sopé, colleava um rio, tão grande como o Cuiabá, porém tão cingido de pedras, que se divigia o rio todo em regatinhos, e por isso atravessa-n’o a pé enxuto... Neste rio, pois entre as pedras é que viram pedacinhos de ouro redondos como os vermelhos tentos de jogar, dos quaes Pires e Bartholomeu colheram alguns mais figuramos para brincar.” (VARJÃO, 2000. p.20)

³⁷ Período de 02 de fevereiro de 1867 até 13 de abril de 1868.

³⁸ Sua fundação data de 1813 e atualmente é o município de Araguaiana-MT.

³⁹ Atual município de Aragarças-GO.

pedra com a inscrição “S. S. Arraya, 1871”⁴⁰ nas proximidades da confluência entre os rios Garça e Araguaia.⁴¹



Por volta do ano de 1897, Antônio Cândido de Carvalho realizou exploração pelo rio Garças e verificou a existência de diamantes, chegando a notícia ao conhecimento de

⁴⁰ “Barra do Garças também tem sua história ligada à procura de um tesouro lendário, onde se encontrava a Pedra “S.S Arraya, 1871”. Deve ainda estar escondido. Seus procuradores não lograram êxito do achado, mas deixaram para a posteridade esta rica, hospitaleira, dadivosa e progressista cidade.

A lenda ou estória do frasco milionário que foi enterrado por Simeão da Silva Arraya, tem a seguinte versão: - a pedra S.S ARRAYA 1871, situada na foz do Garças com o Araguaia (hoje tombada pelo patrimônio público municipal, e que se encontra ao lado do prédio da prefeitura, na Praça Tiradentes), José Pedro, velho morador que se localizou na área antes da afluência garimpeira, dizia ele que a inscrição foi feita por Simeão da Silva Arraya, um velho seu conhecido, quando regressava da Guerra do Paraguai, liderando uma caravana desmobilizada no presídio de Macedina.

Raul José de Melo, antigo coletor das rendas estaduais de Registro do Araguaia e pessoa merecedora de crédito, dizia ter em mãos a cópia de um testamento de um dos herdeiros daquele tesouro, o pai de Marcos Afonso. A versão é bem parecida mas tem outra estória.

Dizia Raul que no ano de 1871, o pai de Marcos Afonso, Simião da Silva Arraya e outros dois integrantes, ex-combatentes da Guerra do Paraguai, ao serem desmobilizados, resolveram iniciar uma garimpagem de ouro na confluência do Rio Garças nas proximidades da barra do Córrego Voadeira.

Nas pesquisas encontraram muitos diamantes, que na época não havia grande procura e de difícil comercialização. Sabedores do real valor daquelas pedras preciosas resolveram ir guardando-as numa garrafa. De certa feita, assediados e atacados pelos índios Bororos, habitantes natos, empreenderam fuga e enterraram a garrafa de diamantes num monte de cascalhos situado nas proximidades de uma grande pedra na beira do rio, e foram homiziar-se nas fazendas da proximidade de Bom Jardim, para voltarem logo que os índios abandonassem o local de garimpagem. Em seguida iniciou-se o período chuvoso e o monte de cascalho fora imergido. Quando voltaram resolveram marcar a pedra que lhes serviria de baliza ou orientação, fazendo a inscrição já comentada.

Durante alguns anos insistiram na procura da garrafa, e neste íterim faleceu um dos donos, o pai de Marcos Afonso, que em seu testamento usou as seguintes expressões: “Além dos bens deixados, meus herdeiros ainda terão direito a uma quarta parte na garrafa de diamantes que se encontra enterrado na confluência do rio Garças, em local assinalado numa pedra com a inscrição: S.S ARRAYA 1871 ”. (VARJÃO, 1992. p. 51 e 52)

⁴¹ A pedra é ponto de visitação no um nicípio e está localizada na Praça dos Pioneiros às margens do Rio Araguaia próximo ao seu local de origem.

garimpeiros dos estados de Goiás, Minas Gerais, Bahia e Maranhão, o que aumentou o contingente populacional.

Entre os imigrantes, chegaram ao Registro do Araguaia Antônio Cristino Côrtes, Antônio Paulo da Costa Bilego, Deocleciano do Couto Menezes, Emiliano Costa, Francisco Bispo Dourado, Gumercino Morbeck, João Sousa, José Morbeck, Leonardo Costa, Ondino Lima, dentre outros.

A princípio Antônio Cristino Côrtes montou uma sapataria na vila, depois auxiliou o Juiz Deocleciano do Couto Menezes, bem como foi braço direito de José Morbeck, engenheiro e chefe supremo dos garimpeiros do leste.

Mais tarde Francisco Bispo Dourado e Antônio Cristino Côrtes decidem garimpar no rio Garças, sendo bem sucedido, “*aplicando suas economias em gado, já pensando formar uma fazendinha*” e acaba comprando “*a parte de um rego d’água*” de José Pedro⁴². Também começa a organizar a corrutela abrindo ruas, marcando quadras, distribuindo lotes⁴³ e colocando os garimpeiros que chegavam em terras agricultáveis e devolutas nas imediações.

O distrito de Barra do Garça é criado pelo Decreto-Lei n.º 32, de 21 de dezembro de 1935 e anexado ao município de Araguaiana, três anos depois passou a ser grafado como Barra do Garças por meio do Decreto-lei Estadual n.º 145, de 29 de março de 1938.

Com o fim do Estado Novo em 1945 e a entrada em vigor da Constituição de 1946 que determinava a realização de eleições diretas para cargos executivos e legislativos municipais, estaduais e federais, Antônio Paulo da Costa Bilego e Antônio Cristino Côrtes candidataram-se, respectivamente, à prefeito e vice-prefeito de Araguaiana, vencendo as eleições e passando a ocupar os cargos a partir de 1947.

À época em razão de Araguaiana estar em aparente decadência e seu distrito em ascensão, muito provavelmente pelo fato da Fundação Brasil Central estar instalada em Aragarças-GO desde o ano de 1944, Antônio Paulo da Costa Bilego e Antônio Cristino Côrtes propuseram a mudança da sede do município de Araguaiana para Barra do Garças, tornando-se aquele distrito deste nos termos da Lei nº 121 de 15 de setembro de 1948:

⁴² VARJÃO, 1992. p. 40.

⁴³ “a sua sonhada cidade, que teria como protetor Santo Antônio, começa a florir com as primeiras casas construídas, abrindo ruas, marcando quadras, distribuindo lotes, fazendo sacrifícios, às vezes deixando os seus afazeres, quando solicitado. Ali, de baliza em punho, bancando o engenheiro, arquiteto da época, construiu a avenida que hoje leva seu nome.” (VARJÃO, 1992. p. 41).

ESTADO DE MATO GROSSO

LEI Nº 121 , de 15 de setembro de 1948.

Autor: Deputado Heronides Araújo

Dá nova denominação ao município de Araguaiana.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO:

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Artigo 1º - O Município de Araguaiana passa a ter a denominação de Município de Barra do Garças.

Artigo 2º - Fica a sede do município transferida para Barra do Garças que é elevada à categoria de cidade.

Artigo 3º - Esta lei entrará em vigor em 1º de Janeiro de 1949 conjuntamente com a lei que fixar o novo quadro territorial do Estado.

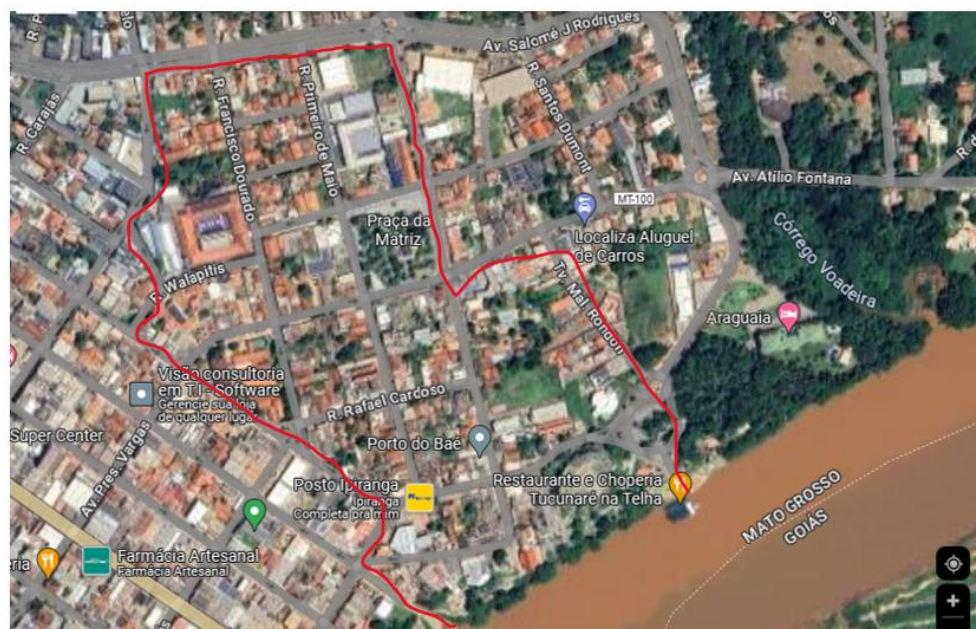
Artigo 4º - Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio Alencastro, em Cuiabá, 15 de setembro de 1948, 127ª da Independência e 60ª da República.



Heronides Araújo

A urbanização do município se deu a partir das margens do rio Araguaia, onde atualmente é o Cidade Velha, no qual estão localizados a Praça dos Pioneiros, a Igreja Matriz de Santo Antônio, a Praça da Matriz, a escola Madre Marta Cerutti, conforme imagem abaixo⁴⁴:



⁴⁴ Fonte: <https://www.google.com/maps/@-15.8902913,-52.2590345,892m/data=!3m1!1e3?entry=ttu>

Apesar da imagem acima ser recente, é possível perceber que os lotes e as ruas no início da urbanização não apresentavam um padrão ordenado, o que refletia diretamente nos registros imobiliários que também tinham descrições precárias.

3.2. Diagnóstico das ocupações irregulares

Durante os trabalhos de diagnóstico das ocupações irregulares verificou-se que a maioria dos loteamentos, nos quais existem imóveis que dependem de regularização fundiária urbana, tem em seu bojo situações como a existência de ocupantes por cessão de associações de moradores locais, de ocupantes por cessão do Município de Barra do Garças, de invasores, de adquirentes com prova de quitação válida da compra e venda sem instrumento adequado à comprovação do direito, de compradores com prova de quitação com instrumento de compra e venda aparentemente legítimo mas sem registro à margem da matrícula em razão dos imóveis terem sido vendidos em duplicidade.

Também foram identificados promitentes compradores detentores de contratos de promessa de compra e venda sem prova de quitação, adquirentes de imóvel com duplicidade de matrículas e de dois imóveis com unicidade de matrícula, beneficiários de “doações” nulas de pleno direito pelo Município, imóveis de domínio de empresas loteadoras ocupados por possuidores sem documento regular ou com documento sem registro, parcelamento irregular de fato mas não de direito e proprietários legítimos.

Além do aspecto jurídico, o urbanístico e o ambiental apresentam relevância para a regularização fundiária uma vez que existem imóveis construídos em áreas de risco, às margens de cursos hídricos com degradação da mata ciliar e no pé da Serra Azul com desmatamento irregular.

Desta feita, inúmeras são as vantagens da Regularização Fundiária Urbana para o desenvolvimento de um Município e de sua população, tais como, a integração do loteamento à planta oficial do município, ruas oficializadas, nomeadas e com CEP, construção de escola, creche e unidade de saúde, de sistemas de drenagem de águas pluviais, pavimentação das ruas e implantação de demais infraestruturas necessárias, bem como a implementação de serviços de saneamento básico, de limpeza urbana e coleta e manejo de resíduos sólidos.

Ademais, o direito de propriedade documentalmente reconhecido garantirá segurança jurídica, tanto para impedir que oportunistas promovam ações para reivindicar a posse do lote

quanto para possibilitar que comerciantes e prestadores de serviços formalizem seus respectivos negócios, promovendo a integração social.

Por outro lado, será possível pleitear financiamentos para melhoria desses imóveis, os quais valorizam por si mesmos a partir do momento em que são regularizados e passam a integrar o patrimônio que poderá ser transmitido à família por herança, garantindo a efetivação da função social da propriedade por meio da moradia digna.

Outrossim, sob o aspecto da função social da propriedade na ordem econômica será possível a instalação regular de empresas, a geração de emprego e renda, a movimentação da economia e, por consequência, a implementação pelo Estado de serviços públicos essenciais e a intervenção com a arrecadação de impostos e cobrança de taxas.

3.3. O programa de REURB “Regulariza Barra” no Município de Barra do Garças

A preocupação com o cumprimento do direito de propriedade se materializou com a Constituição Federal de 1988, ao tratar da política urbana. Sendo esta prevista constitucionalmente, demandou a promulgação de lei específica, e isto só ocorreu 13 anos após, com a sanção da Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

Assim, o programa de regularização fundiária urbana do município de Barra do Garças-MT, denominado “Regulariza Barra” tem por objetivo garantir segurança jurídica ao direito à moradia da população, trazer dignidade às famílias e valorizar o imóvel por meio da formalização do registro de imóveis, cujas ações são realizadas pela Secretaria de Planejamento, por meio da coordenadoria de Regularização Fundiária, em parceria com o Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso, o Cartório de 1º Ofício de Registro de Imóveis e a Câmara Municipal de Barra do Garças.

A ordem de escolha dos bairros a serem regularizados observa critérios como o maior número de irregularidades em contraponto ao levantamento prévio de demandas judiciais envolvendo à área a ser regularizada e à existência ou inexistência de matrículas junto ao 1º Ofício de Registro de Imóveis.

Os primeiros imóveis regularizados estão localizados no Jardim Amazônia, conhecido pela população como BNH em razão dos imóveis do loteamento terem sido construídos, no final da década de sessenta e início de setenta, pelo Banco Nacional da Habitação, extinta

empresa pública de crédito destinada ao financiamento imobiliário no país⁴⁵, e os respectivos títulos foram entregues à população em 30 de março de 2021.

Em continuidade ao programa de regularização, ainda no ano de 2021, foi realizada a REURB pelo poder executivo de aproximadamente 1.000 (mil) imóveis de 05 (cinco) diferentes bairros⁴⁶, sendo 125 (cento e vinte e cinco) imóveis no Abel Lira, 80 (oitenta) imóveis no Zeca Ribeiro, 578 (quinhentos e setenta e oito) imóveis na Vila Maria, 18 (dezoito) imóveis na Vila Planalto e 168 (cento e sessenta e oito) imóveis no Wilmar Peres.

A próxima etapa está em andamento e serão regularizados imóveis dos bairros Sena Marques, Ouro Fino, da quadra 29 do Setor Cristino Cortes e imóveis das quadras 97, 231, 232, 234, 235, 301, 302, 303, 488, 495, 502, 517, 526 do Jardim Nova Barra, cujo quantitativo ainda não pode ser exatamente mensurado, além de 135 (cento e trinta e cinco) imóveis no Jardim Araguaia e 50 (cinquenta) no Piracema, sendo estes dois últimos resultado de Termo de Cooperação firmado entre o Município de Barra do Garças e INTERMAT – Instituto de Terras do Estado de Mato Grosso.

Concluída a atual etapa em andamento, está prevista a regularização em mais 16 (dezesesseis) bairros, quais sejam, Vila Olímpica, Anchieta, Pitaluga, Campinas, Cidade Velha, Gleba Araguaia 8, Jardim Amazônia I, Mouchão de Aroeira, Via Planalto, Jardim Palmares, parte do Santo Antônio, São Benedito, São Sebastião I e II, Setor Sul e Vila Varjão.

No que tange à Regularização Fundiária Urbana da Vila Varjão, com estimativa de legalizar aproximadamente 152 (cento e cinquenta e dois) imóveis, o processo não foi concluído, estando temporariamente suspenso por se tratar de imóvel de propriedade particular que depende da conclusão do inventário do titular do domínio.

Além de todas as áreas apontadas acima, a REURB também contemplará os distritos de Indianópolis e Vale dos Sonhos. A título de exemplificação, o processo de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social do núcleo urbano informal denominado Zeca Ribeiro foi realizado utilizando o procedimento de Demarcação Urbanística em observância ao disposto no artigo 19 da Lei Federal nº 13.465/2017, demarcando imóveis de domínio público e privado,

⁴⁵ Fonte: <https://www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Secretaria-de-planejamento-entrega-titulos-de-regularizacao-fundiaria-em-barra-do-garcas--2751/>

⁴⁶ Fonte: <https://www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Em-mais-uma-etapado-programa-de-regularizacao-fundiaria-dr-adilson-entrega-titulos-de-propriedade-aos-moradores-do-vila-maria-3360/> - Adaptado pela Autora.

bem como definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com o objetivo de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.

O cumprimento do processo de Regularização Fundiária Urbana na cidade de Barra do Garças-MT materializa constitucionalmente o direito de propriedade e a função social da propriedade, previstos como princípios da Ordem Econômica nos incisos II e III, do artigo 170. Por essa razão, em que se destina para a finalidade social e econômica, vez que, o avanço do cumprimento da Lei 13.465/2017 traz a valorização econômica da região e o seu desenvolvimento com oportunidades de crédito proveniente da propriedade formal, abertura formal de micro e pequenas empresas, geração de emprego e renda e recolhimento de impostos como IPTU, ISSQN e ITBI, e taxas para, por exemplo, expedição de alvará de construção e lavará de funcionamento⁴⁷.

A formalização da propriedade materializa o cumprimento da Ordem Econômica – art. 170 e 182 da Constituição Federal que atribui aos Municípios a tarefa de ordenar o pleno desenvolvimento da cidade com implementação de Políticas. A despeito, o Governo Federal apoia e determina a realização dos processos de REURB em território nacional, o governo de cada Estado incentivará economicamente os Municípios a desenvolverem o crédito para regularização e o alcance do desenvolvimento econômico.

Conforme Rafael Malheiros (2018, p. 140) que cita Rodrigues (2014, p. 51-55), a evolução histórica do direito de propriedade está firmada com a dominação e o poder econômico. “As várias tentativas de conceituá-la sempre levaram mais em conta os poderes a ela inerentes (*jus utendi, fruendi, disponendi et rei vindicatio*) do que o direito em si”. Malheiros (2018, p. 140) destaca que o um dos efeitos do direito de propriedade formal será a “fixação do potencial econômico dos ativos”. Tal se verifica com a representação escrita das qualidades econômicas e sociais mais úteis sobre os ativos. A escritura de uma casa, por exemplo, remeteria ao universo conceitual, enquanto a casa em si remeteria ao mundo real.

É válido para mencionar que a regularização da propriedade atribui a pessoa e sua família de usar, gozar, usufruir e dispor em sua plenitude, em que antes somente com o poder de posse/domínio sobre o imóvel não era possível o exercício pleno. O poder de propriedade

⁴⁷ Propriedade é a titularidade formal de um bem; é a relação jurídica complexa formada entre o titular de um bem e a coletividade de pessoas não proprietárias (sujeitos passivos universais).

formal sobre o imóvel é um poder jurídico, que se estabelece direitos e deveres com garantias de “dono⁴⁸” do imóvel a que possui o domínio e que já exerce a função social do bem.

Nesse viés, a política de habitação por meio da regularização fundiária atende as pessoas de baixa renda, que não possuem condições econômicas de aquisição do imóvel, mas não se limita a isso, estende ao investimento pelo governo para concretização do desenvolvimento, conforme preceitua Rafael Malheiros:

A regularização fundiária, mais do que garantir moradia para as pessoas menos favorecidas, serve, pois, de instrumento ao desenvolvimento econômico do país. Isso porque seria capaz de induzir investimentos em melhoria dos próprios imóveis e viabilizar o acesso a financiamentos para investimentos em pequenos negócios (MALHEIROS, 2018, p. 149).

Dessa forma, a regularização fundiária é atualmente uma política pública com capacidade jurídica, urbanística, ambiental e social, competente tanto para a implementação do direito à moradia quanto para o desenvolvimento das funções sociais da cidade (REIS, 2018, p. 56).

⁴⁸ Dono inserido como contexto como mero possuidor.

CONCLUSÕES

A concepção sobre o direito de propriedade mudou de forma significativa ao longo da história, buscando sempre responder de forma eficaz as demandas que o contexto sociocultural específico lhe apresentava. Pode-se perceber que a evolução desse direito partiu de uma concepção extremamente individualista, que via o direito de propriedade como um conjunto de prerrogativas exclusivas do proprietário, que não poderiam ser de maneira alguma violadas; para chegar à concepção contemporânea, que coloca a propriedade como um instituto jurídico socialmente situado, que confere prerrogativas não só ao proprietário, mas à sociedade como um todo.

A mudança de uma concepção para outra não foi automática e repentina, mas ocorreu de forma gradual, em sintonia com as transformações históricas da sociedade. A primeira concepção, por exemplo, é fortemente influenciada pela filosofia iluminista e pelos ideais políticos do liberalismo burguês, que cumpriu um papel importante na crítica ao absolutismo despótico do Antigo Regime e contribuiu, portanto, para o estabelecimento do Estado de Direito, mas na medida em que os conflitos sociais foram mudando, também foram mudando as demandas sociais.

A desigualdade social, a concentração fundiária e a organização dos trabalhadores urbanos e rurais, dentre outros fatores, provocaram uma mudança na forma de conceber os direitos. Nesse momento, não basta simplesmente a não intervenção do Estado para preservar os direitos fundamentais, mas cabe a sua atuação proativa no intuito de garantir de forma substancial, e não meramente formal, os direitos dos cidadãos. É só nesse contexto que é possível que a ideia de função social da propriedade se desenvolva.

No entanto, cabe ressaltar que por mais que o pensamento jurídico seja um fator construtivo das realidades sociais, conforme citado inicialmente, não é razoável supor que as mudanças no ordenamento jurídico sejam capazes de, sozinhas, solucionar os problemas que as geraram. Prova disso é o estado atual da questão fundiária, que parece cada vez mais longe de ser solucionada. Talvez seja mais coerente partir da perspectiva que o direito, sem a pretensão de ser a solução definitiva dos problemas sociais, contribui para colocar essas questões em discussão e fornece os instrumentos para lidar com elas.

No campo legal, a experiência demonstrou que a única forma de viabilizar o processo de regularização urbanística e fundiária das áreas informais seria por meio da definição de

parâmetros mais flexíveis de parcelamento, uso e ocupação do solo que fossem mais compatíveis com as especificidades das áreas em questão para assim assegurar a melhora dos padrões de habitabilidade das comunidades residentes por meio de investimentos em infraestrutura.

Assim, o estabelecimento de uma política pública de regularização fundiária somente se tornará viável com o estabelecimento de instrumentos que flexibilizem os procedimentos administrativos e registrais e rompam com antigos paradigmas que terminaram caducando em razão das transformações sociais e econômicas.

A atribuição do direito de propriedade além de garantir a segurança jurídica e a promoção da justiça social, a regularização fundiária pelo programa de REURB contribui para a efetivação dos princípios constitucionais da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana.

Se antes a solução para invasões de áreas públicas era exclusivamente o traumático processo de reintegração e remoção compulsória, hoje a regularização fundiária justificada na irreversibilidade da consolidação se apresenta como a melhor alternativa.

Desse modo, em consonância com os argumentos expostos, a implementação de Regularização Fundiária Urbana visando o acesso legítimo à terra pela população assentada irregularmente é importante para reduzir o crescimento desordenado nas cidades e o surgimento de novas favelas e/ou ocupações ilegais tanto de áreas públicas quanto privadas, garantindo a dignidade humana de maneira a concretizar o princípio da função social da propriedade na ordem econômica.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia - Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE - Observatório de Políticas Urbanas, 1997. v. 01. 282 p.

ALFONSIN, Betânia, FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Mai/Jun/Jul 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-14-MAIO-2008-LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>> Acesso em: 12 mar. 2024.

BENDA, Ernst. **Função da garantia da propriedade na constituição moderna**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo, v. 1, n. 1, out.-dez. 1992.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BLANCO, Karoline Cunha. **Configuração urbana facilitadora da mobilidade nos projetos de regularização fundiária: o caso do Distrito Federal**. Jundiaí-SP: Paco, 2018

BRASIL. Constituição (1824). **Coleção das Leis do Império do Brasil de 1824**, p. 7, Rio de Janeiro, RJ, 25 mar. 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituicao24.htm. Acesso em 13 jan 2024.

BRASIL. Constituição (1891). **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituicao91.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. Constituição (1934). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. Constituição (1937). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituicao24.htm. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Constituição (1946). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 19 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Constituição (1967). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, DE, 20 out. 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao88.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 mar. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm.

BRASIL. Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm. Acesso em 20 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10257.htm. Acesso em 20 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10406.htm. Acesso em 20 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º jun 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L11481.htm. Acesso em 20 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L11888.htm. Acesso em 20 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 maio 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L11481.htm. Acesso em 20 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L11977.htm. Acesso em 20 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L12424.htm. Acesso em 20 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L13465.htm. Acesso em 20 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L14118.htm. Acesso em 23 fev. 2024.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília: CAIXA, 2011. Disponível em: <https://docplayer.com.br/34512210-Demanda-habitacional-no-brasil-brasil.html>. Acesso em 22 fev. 2024.

CARDOSO, Nayara. **A Regularização Fundiária Urbana após a Lei Nº 13.465/17 e a Admissão da Regularização Fundiária em Núcleos Urbanos Informais Consolidados após 22 de Dezembro de 2016**. Ponto de Vista Jurídico | Caçador | v.12 | nº 1 | p. 84 - 101 | jan./jun. 2023. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwir1OyAjd-GAxVPrpUCHR3QCzAQFnoECCYQAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.uniarp.edu.br%2Findex.php%2Fjuridico%2Farticle%2Fdownload%2F3081%2F1529%2F10473&usq=AOvVaw1evK92Oe3Na44taMWlEQv0&opi=89978449>. Acesso em: 22/02/2024.

CHALHUB, MELHIM NAMEM. **Função Social da Propriedade**. Revista da EMERJ, v. 6, n. 24, 2003, p. 307.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade.** *Revista CEJ*, 1(3), 1997, p. 92-99. Recuperado de [//revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/123](http://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/123). Acesso em 15 dez. 2023.

CRETELLA, José Jr. **Tratado de domínio público.** Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 160-161.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária – REURB.** 3ª ed. rev. ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022.

DENALDI, Rosana. KRAUSE, Cleandro. **Núcleos Urbanos Informais: Abordagens Territoriais da Irregularidade Fundiária e da Precariedade Habitacional.** Brasília - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022, 1ª, 978-65-5635-044-8, DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8>.

DERANI, Cristiane. **A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”.** *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 27, jul.-set. 2002.

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de Registros de Imóveis.** 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2007. 666p.

DONIZETE, Elpídio; QUINTELLA, Felipe. **Curso Didático de Direito Civil.** 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016. 1300p.

EMILIASI, Demetrios. **Regularização Fundiária e Direito de Laje.** Leme: Editora BH, 2017. 658p.

FABIAN, Ana. **Sistema de Registro Imobiliário: com base na Ordem Econômica Constitucional do desenvolvimento econômico brasileiro no Século XXI.** Editora Amazon – Kindle (versão e-book)

FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael. **Ordem Constitucional Econômica.** Série Direito do Estado e da Regulação. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, 212p. (versão e-book – Kindle)

FERNANDES, Edésio. Apresentação. In: **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano.** FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina, foco em políticas públicas.** Lincoln Institute of Land Policy. 2011. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em: 19 abr. 2024.

FERRAZ, Tércio Sampaio Jr. **Direito, retórica e comunicação**. SP: Saraiva, 1997.

GOMES, Camila. MORAES, Isabela. INCISO XXIII – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE "A propriedade atenderá a sua função social". **Função Social da Propriedade: Uma Condição ao Direito de Propriedade no Brasil**. Publicado em: 15 de outubro de 2019, setembro/2023. Disponível em: [https://www.politize.com.br/artigo-quinto/funcao-social-da-propriedade/#:~:text=propriedade%20%E2%80%93%20Artigo%20Quinto%20-%20Brasil%20C%20a%20primeira%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20a%20adotar%20uma%20ideia,17\)](https://www.politize.com.br/artigo-quinto/funcao-social-da-propriedade/#:~:text=propriedade%20%E2%80%93%20Artigo%20Quinto%20-%20Brasil%20C%20a%20primeira%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20a%20adotar%20uma%20ideia,17)). Acesso em: 17 jan. 2024.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 20. ed. atual. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2022.

LEFÈBVRE, Henri. **Lógica Formal, Lógica Dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 7. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Editora Método, 2004. 477p.

MALHEIROS, Rafael Taranto. **A Formalização da Propriedade Imobiliária e a Oferta de Crédito: a regularização fundiária urbana como vetor de desenvolvimento econômico**. Revista da PGBC – V. 12 – N. 2 – Dez. 2018. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiTpqWz4d6GAxWfqpuCHRztAOEQFnoECCgQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistapgbc.bcb.gov.br%2Findex.php%2Frevista%2Farticle%2Fdownload%2F956%2F25&usg=AOvVaw2dWE-h7kZwboabt910icND&opi=89978449>. Acesso em: 15/04/2024.

MAUX, Filipe Gustavo Barbosa apud RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização Fundiária Rural e Urbana – Impactos da Lei nº 13.465/2017**. 1ª ed. Campo Grande: Contemplar, 2018, p. 130/131.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. /Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho - 42ed./ atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Tarso Menezes de. **Direito e existência concreta: a ideologia jurídica e a função social da propriedade rural**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-28112007-085733/>. Acesso em: 17 maio 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465 de 2017**. Brasília DF, 2017. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf. Acesso em: 19 de jan. de 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **O Estatuto da Cidade Comentado**. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/PULICCOMPLETAPORT_alt.pdf. Acesso em: 19 jan. 2024.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**, volume 5: Direito das Coisas. 57. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

ONU – Organização Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> – Acesso em 13 jan. 2024.

ONU – Organização Geral das Nações Unidas. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais**. Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução N.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidesc.html > Acesso em: 15 jan. 2024.

OLÍVIO, Karoline. **Princípios da Ordem Econômica Brasileira**. Publicado em 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/principios-da-ordem-economica-brasileira/279051237>. Acesso em: 20 jan. 2024.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária de Interesse Social**. São Paulo: IRIB, 2012. Vol. 5. 56p.

REIS, Marcus Aurelio Neves. **A Regularização Fundiária como Política Pública para Efetivação do Direito à Moradia no Brasil: os reflexos trazidos pela lei nº 13.465/2017 e a experiência da implementação de políticas habitacionais no Município de Alvorada/RS**. 2018. 160 f. Orientação: Maurício Martins Reis. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre-RS, 2018. Disponível em: <https://fmp.edu.br/wpcontent/uploads/2021/03/Dissertacao-Mestrado-Marcus-Reis.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Ordem Constitucional Econômica: A constitucionalização da ordem econômica**. 3. ed. rev. atual. 2015. Editora Amazon – Kindle (versão e-book)

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SOTTO, Debora. **FONTES DE CUSTEIO DA REURB: O PAPEL DOS MUNICÍPIOS. REURB | REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos.** [livro digital] / Sílvia Cappelli, André Dickstein, Paulo Locatelli, Alexandre Gaio (org.). – Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. 164 f. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teoricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 13/03/2024.

TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade.** Revista de Ciências Jurídicas Pensar. Revista pensar, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. DOI: 10.5020/2317-2150.2018.7800. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/7800/pdf>. Acesso em: 17 jan. 2024.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 20ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. (versão e-book – Kindle)

TAVARES, André Ramos; FARACO, Marina. **O STF e a Constituição Econômica: casos e funções.** Curitiba: InterSaberes, 2022. (Série Clássicos do Direito v.3)

TORRES, Marcos Alcino de. **Instrumentos urbanísticos e a propriedade urbana imóvel: implicações e confronto por conta da função social da cidade e da propriedade urbana.** In: Problemas de direito civil-constitucional. TEPEDINO, G. (coord.). Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 472.

VARJÃO, Valdon. **Barra do Garças: do presente ao passado.** Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1992.

VARJÃO, Valdon. **Janela do Tempo: Homenagem ao passado.** Barra do Garças: [s.n.], 2000.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direitos Reais.** 19. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ZANETTE, Valéria. **O direito humano à habitação condigna.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

ANEXO 1 – Notícias Regulariza Barra

Secretaria de Planejamento entrega títulos de regularização fundiária em Barra do Garças⁴⁹

Publicado em 06/04/2021

Atualizado em 06/04/2021

Autor: Secom/BG



No dia 30 de março, o secretário Cleber Fabiano Ferreira, realizou a entrega das primeiras áreas públicas regularizadas no Jardim Amazônia, localizado no BNH em Barra do Garças. Acompanhado do vereador Zé Gota e as tabeliãs do cartório Dra. Maria Aparecida Bianchini e Dra. Luisiana.

O trabalho foi realizado pela Coordenadoria de Regularização Fundiária da Secretaria de Planejamento do município. O trabalho é para a Regularização Fundiária Urbana (REURB), que consiste em garantir o direito à moradia daqueles que residem em assentamentos informais localizados nas áreas urbanas.

A ação foi feita para entregar os títulos de propriedade para aqueles moradores que já tinham posse de seus imóveis. A propriedade segundo o Código Civil é um direito, já a posse se trata de uma situação, e por isso a necessidade de regularizar a situação desses munícipes.

Os títulos de propriedade foram entregues e assinados pela tabeliã Dra. Maria Aparecida Bianchin Pacheco do Cartório do 1º Ofício de Imóveis, Títulos e Documentos de Barra do Garças - MT.

⁴⁹ Fonte: [https:// www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Secretaria-de-planejamento-entrega-titulos-de-regularizacao-fundiaria-em-barra-do-garcas--2751/](https://www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Secretaria-de-planejamento-entrega-titulos-de-regularizacao-fundiaria-em-barra-do-garcas--2751/)

Segundo o secretário, a REURB já iniciou o processo de regularização dos bairros Zeca Ribeiro e Vilmar Peres e, já com a autorização do prefeito Dr. Adilson, em breve a regularização fundiária será feita nos bairros Vila Varjão e Vila Maria e no Distrito de Vale dos Sonhos.

Para ele esse trabalho realizado pela gestão pública, é essencial para cumprir os deveres com os munícipes, que “há tanto tempo tem a posse, mas esperam para ser proprietários definitivos de seus imóveis e agora com a regularização podem dar início aos processos de registro no cartório”.



REURB: Prefeitura inicia cadastramento socioeconômico para regularização do Bairro Zeca Ribeiro⁵⁰

O cadastramento será realizado pelas equipes das secretarias de Planejamento e de Assistência Social, a partir desta quarta-feira (8)

Publicado em 07/12/2021

Atualizado em 24/04/2024

Autor: Secom/BG



A partir desta quarta-feira (8), a Prefeitura de Barra do Garças, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento, iniciará o cadastramento socioeconômico dos moradores do Bairro Zeca Ribeiro, para fins de regularização fundiária urbana. O cadastramento será realizado pelas equipes das secretarias de Planejamento e de Assistência Social.

Os documentos necessários para realizar o cadastro são: RG, CPF, comprovante de estado civil (Certidão de Nascimento, Certidão de Casamento, Certidão de Óbito do Cônjuge, Certidão de Separação ou Divórcio ou Declaração de União Estável reconhecida em Cartório), comprovante de residência (conta de água, luz ou telefone), comprovante de renda, contratos de compra e venda e carnê do IPTU.

O cadastramento socioeconômico já foi realizado em outros bairros do município e, desta vez, será realizado até sexta-feira (10), das 17h00min às 20h00min, no Campo de Futebol do Bairro Zeca Ribeiro.

⁵⁰ Fonte: [https:// www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Reurb-prefeitura-inicia-cadastramento-socioeconomico-para-regularizacao-do-bairro-zeca-ribeiro-3035/](https://www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Reurb-prefeitura-inicia-cadastramento-socioeconomico-para-regularizacao-do-bairro-zeca-ribeiro-3035/)

Realizada através do programa de Regularização Fundiária Urbana (REURB), o cumprimento de todos os trâmites necessários garante o direito à moradia daqueles que residem em loteamentos informais situados nas áreas urbanas do município. “A regularização dessas propriedades faz parte das ações prioritárias do nosso plano de gestão. É uma de nossas grandes prioridades garantir moradia própria a toda população barra-garcense”, comentou o prefeito municipal, Dr. Adilson.



Divulgação do Programa de Regularização Fundiária.⁵¹

⁵¹ Fonte: <https://www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Em-mais-uma-etapado-programa-de-regularizacao-fundiaria-dr-adilson-entrega-titulos-de-propriedadeaos-moradores-do-vila-maria-3360/> - Adaptado pela Autora.

Programa de Regularização Fundiária Urbana

O Programa de Regularização Fundiária Urbana (REURB) visa formalizar o registro de imóveis do município e garantir o direito à moradia dos cidadãos barra-garcenses. Em Barra do Garças o programa é desenvolvido pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenadoria de Regularização Fundiária, em parceria com o Poder Judiciário de Mato Grosso, Cartório de 1º Ofício e Câmara de Vereadores.

No bairro Zeca Ribeiro mais de 80 propriedades foram regularizadas e no bairro Vila Maria mais de 578 imóveis estão em fase de regularização. Posteriormente serão contemplados 168 imóveis no bairro Wilmar Peres, e 152 no bairro Vila Varjão. Com o termo de cooperação técnica com o Instituto de Terras de Mato Grosso, o bairro Jardim Araguaia terá mais de 470 imóveis regularizados nas próximas etapas do programa.



Nesta sexta-feira, Regulariza Barra chega aos bairros Vila Planalto e Abel Lira⁵²

O Vila Planalto não contará com cerimônia de entrega, mas com visita de porta em porta, a partir das 15h. A cerimônia no Abel Lira será a partir das 18h.

Publicado em 20/10/2022

Atualizado em 24/10/2022

Autor: Secom-BG



Nesta sexta-feira (21), a Prefeitura de Barra do Garças beneficiará os bairros Vila Planalto e Abel Lira com a entrega de títulos de propriedade, em mais uma etapa do programa de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), o Regulariza Barra, considerado o maior programa social da história do município.

Segundo a Secretaria de Planejamento, o bairro Vila Planalto será contemplado com a entrega de mais de 18 títulos de propriedade, às 15h. No bairro Abel Lira, o programa beneficiará cerca de 125 moradores, a partir das 18h. “No bairro Vila Planalto, nós entregaremos os títulos pessoalmente, de casa em casa, juntamente com a Câmara Municipal, nossa grande parceira nesse projeto”, declarou o prefeito Dr. Adilson.

Por pelo menos 20 anos, o bairro Abel Lira aguarda a entrega de títulos, e o Vila Planalto há quase 40 anos. “Nesta nova etapa, o programa irá beneficiar quase 150 moradores dos dois bairros, depois de tantos anos de espera”, comentou o secretário de Planejamento, Cleber Fabiano.

Até agora, o Regulariza Barra já beneficiou os bairros Zeca Ribeiro, Wilmar Peres e Vila Maria. Em breve, os bairros Vila Varjão e Jardim Araguaia serão os próximos contemplados pelo programa.

⁵² Fonte: [https:// www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Nesta-sexta-feira-regulariza-barra-chega-aos-bairros-vila-planalto-e-abel-lira-3560/](https://www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Nesta-sexta-feira-regulariza-barra-chega-aos-bairros-vila-planalto-e-abel-lira-3560/)

Prefeitura de Barra do Garças define estratégias de regularização fundiária para abranger mais áreas do município⁵³

As estratégias foram debatidas em reunião com representantes da Câmara de Vereadores, da Procuradoria Geral do Município e do Fórum de Barra do Garças

Publicado em 17/11/2022

Autor: Secom-BG



Na manhã da última quinta-feira (10), a Prefeitura de Barra do Garças promoveu uma reunião no Fórum da Comarca de Barra do Garças, com a finalidade de discutir estratégias para a regularização fundiária de mais áreas públicas do município que estão bloqueadas atualmente. A reunião contou com a presença de representantes da Câmara de Vereadores, Procuradoria Geral do Município e representantes do Fórum.

De acordo com o secretário de Planejamento, Cleber Fabiano, será realizado um novo levantamento das áreas municipais e a verificação de demandas judiciais e de como resolvê-las. “Após isso, será feita a qualificação para dar início ao processo de regularização de mais áreas do município”, explicou.

A reunião contou com a presença do coordenador de Regularização Fundiária, Gustavo Cardinal; do presidente da Câmara Municipal de Vereadores, Pedro Filho; do procurador-geral do município, Herbert Penze; da procuradora municipal, Pollyana Varjão; do juiz e presidente da Comissão de Assuntos Fundiários do Fórum de Barra do Garças, Michell Lotfi; e do advogado da Câmara, Heros Pena.

O prefeito de Barra do Garças, Dr. Adilson Gonçalves, destacou que o trabalho conjunto entre a Prefeitura, a Câmara e o Poder Judiciário vai garantir mais segurança jurídica ao processo de regularização fundiária de Barra do Garças. “Nossa meta é regularizar todo o município e, sem dúvida, a população será a maior beneficiada nesse processo”, complementou.

⁵³ Fonte: [https:// www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Prefeitura-de-barra-do-garcas-define-estrategias-de-regularizacao-fundiaria-para-abranger-mais-areas-do-municipio-3614/](https://www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Prefeitura-de-barra-do-garcas-define-estrategias-de-regularizacao-fundiaria-para-abranger-mais-areas-do-municipio-3614/)

Até o momento, foram contemplados com o programa de regularização fundiária os bairros Abel Lira, Vila Maria, Vila Planalto, Wilmar Peres e Zeca Ribeiro. Cerca de 1.200 famílias já foram beneficiadas com a entrega de títulos de propriedade, através do programa Regulariza Barra, considerado o maior programa social da história de Barra do Garças.

Regulariza Barra: 2.500 famílias terão seus imóveis regularizados, a partir de março⁵⁴

Nesta etapa, serão contemplados os moradores dos distritos Indianópolis e Vale dos Sonhos, e dos bairros Sena Marques, Vila Varjão, Santo Antônio, São Sebastião I e II, e outros

Publicado em 09/03/2024

Atualizado em 08/03/2024

Autor:Thaynara Fernandes | Secom-BG



O programa de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) do município, o “Regulariza Barra”, estará de volta para mais uma etapa de sucesso, a partir de março deste ano. Desta vez, o maior programa social da história de Barra do Garças irá regularizar cerca de 2.500 imóveis.

O sonho de milhares de famílias, moradoras dos bairros Sena Marques, Vila Varjão, Santo Antônio, São Sebastião I e II e Vila Planalto qd.29, parte dos bairros Anchieta, Pitaluga, Setor Sul, Jardim Amazônia I, Nova Barra qds. 97, 231, 232, 234, 235, 301, 302, 303, 488, 495, 502, 517, 526, região do Palmares, e também do Mouchão de Aroeira, Gleba Araguaia 8, está cada vez mais perto de se tornar realidade, com o recebimento do documento de seus imóveis regularizados.

Além dessas famílias, este ano o programa será inédito, contemplando também, pela primeira vez da história de Barra do Garças, os distritos de Indianópolis e Vale dos Sonhos.

Alguns dos locais que serão atendidos nesta etapa aguardam pelos documentos desde a sua fundação, há mais de 20, 30 anos. “Em breve mais famílias barra-garcenses estarão com seus documentos em mãos. Além de segurança jurídica, a regularização também garante a valorização do imóvel e mais dignidade para o nosso povo”, contou o prefeito de Barra do Garças, Dr. Adilson Gonçalves.

⁵⁴ Fonte: [https:// www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Regulariza-barra-2500-familias-terao-seus-imoveis-regularizados-a-partir-de-marco-4441/](https://www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Regulariza-barra-2500-familias-terao-seus-imoveis-regularizados-a-partir-de-marco-4441/)

O “Regulariza Barra” é realizado em parceria com o Poder Judiciário de Mato Grosso, o Cartório do 1º ofício e a Câmara de Vereadores, e até o momento, mais de 1.100 famílias já receberam os títulos de seus imóveis.



Prefeitura de Barra do Garças e Intermat fecham parceria para regularização dos bairros Jardim Araguaia e Piracema⁵⁵

Uma equipe técnica do Intermat estará no município nos próximos dias para um estudo dos bairros; Quase 200 imóveis devem ser regularizados.

Publicado em 18/08/2023

Atualizado em 18/08/2023

Autor: Layra Santana | Secom-BG



Em viagem à Cuiabá, na última quinta-feira (17), o prefeito de Barra do Garças, Dr. Adilson Gonçalves, se reuniu com o presidente do Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat), Francisco Serafim, para solicitar apoio na regularização dos bairros Jardim Araguaia e Piracema. Na ocasião, foi firmada uma parceria entre a Prefeitura e a Intermat, para agilizar a regularização dos bairros, através do programa de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) do município, o Regulariza Barra.

O presidente da Intermat garantiu que, nos próximos dias, uma equipe técnica estará em Barra do Garças para realizar um estudo dos bairros Jardim Araguaia e Piracema, em parceria com a Coordenadoria de Regularização Fundiária do município.

No total, quase 200 imóveis devem ser regularizados nos referidos bairros, através de mais uma etapa do Regulariza Barra, conforme explicou o secretário municipal de Planejamento, Cléber Fabiano: "No bairro Jardim Araguaia, 135 famílias serão contempladas, e no bairro Piracema, serão beneficiadas 50 famílias".

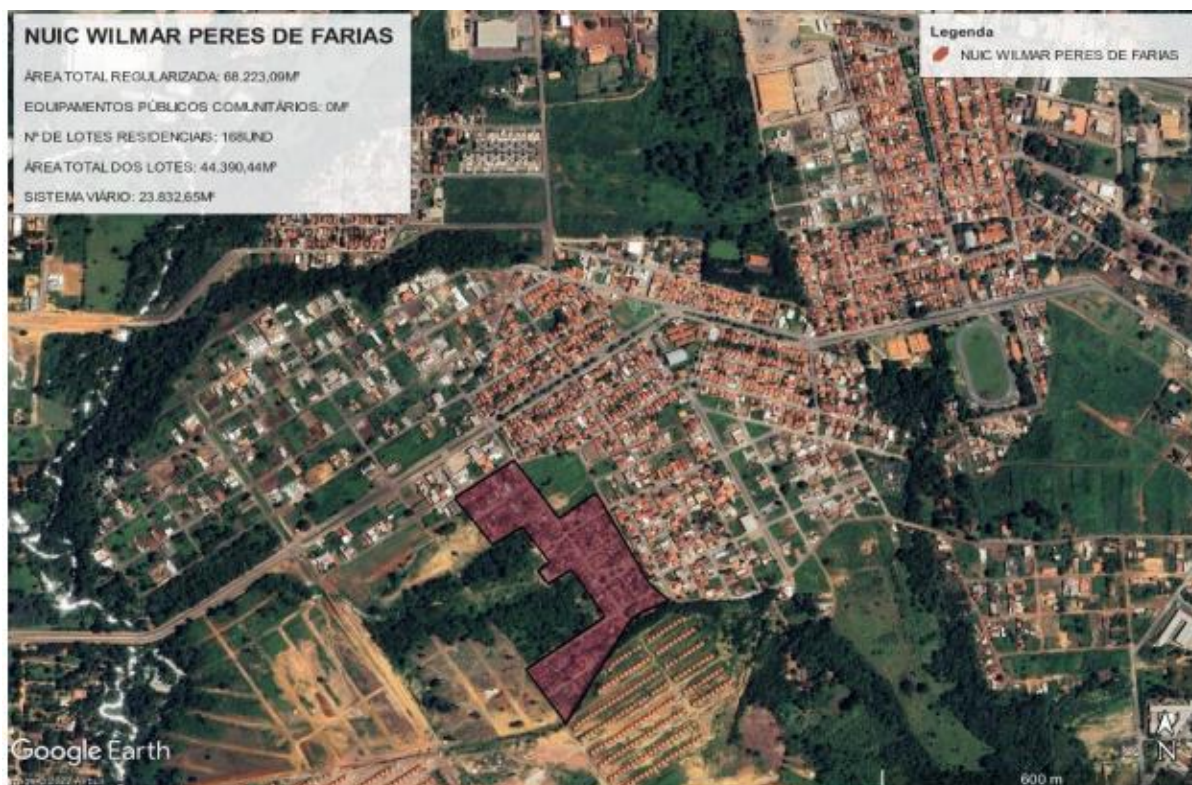
Considerado o maior programa social da história de Barra do Garças, o Regulariza Barra já contemplou mais de 1.600 famílias e os últimos bairros beneficiados foram o Vila Planalto e o Abel Lira, com a entrega de quase 150 escrituras definitivas. "Um dos principais compromissos da nossa gestão é regularizar os bairros e promover segurança jurídica para as famílias barra-garcenses", destacou o prefeito Dr. Adilson.



⁵⁵ Fonte: [https:// www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Prefeitura-de-barra-do-garcas-e-intermat-fecham-parceria-para-regularizacao-dos-bairros-jardim-araguaia-e-piracema-4088/](https://www.barradogarcas.mt.gov.br/Imprensa/Noticias/Prefeitura-de-barra-do-garcas-e-intermat-fecham-parceria-para-regularizacao-dos-bairros-jardim-araguaia-e-piracema-4088/)

ANEXO 2 – Figuras Geográficas

Figura 1 - Foto do mapa dos lotes da área total regularizada no bairro Wilmar Peres.⁵⁶



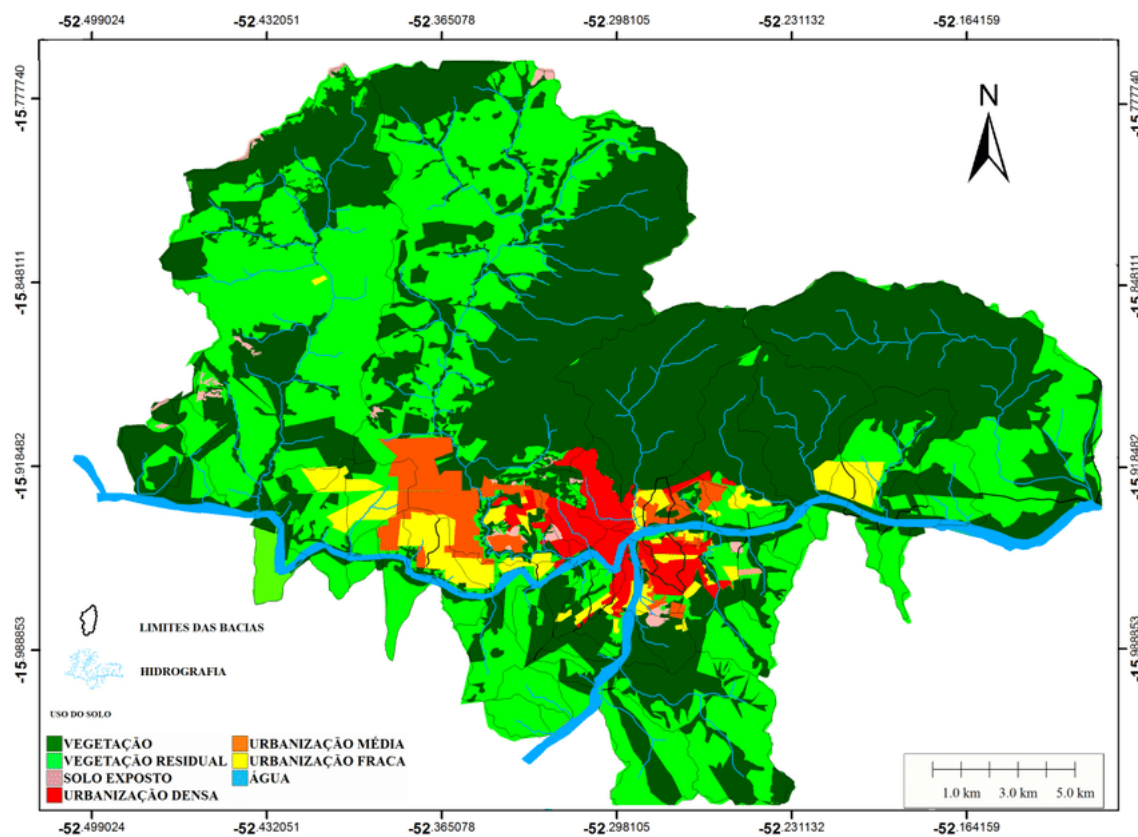
⁵⁶ Fonte: Retirado do processo da coordenação de regularização fundiária urbana de Barra do Garças-MT.

Figura 2 - Foto do mapa dos lotes da área total regularizada no bairro Zeca Ribeiro.⁵⁷



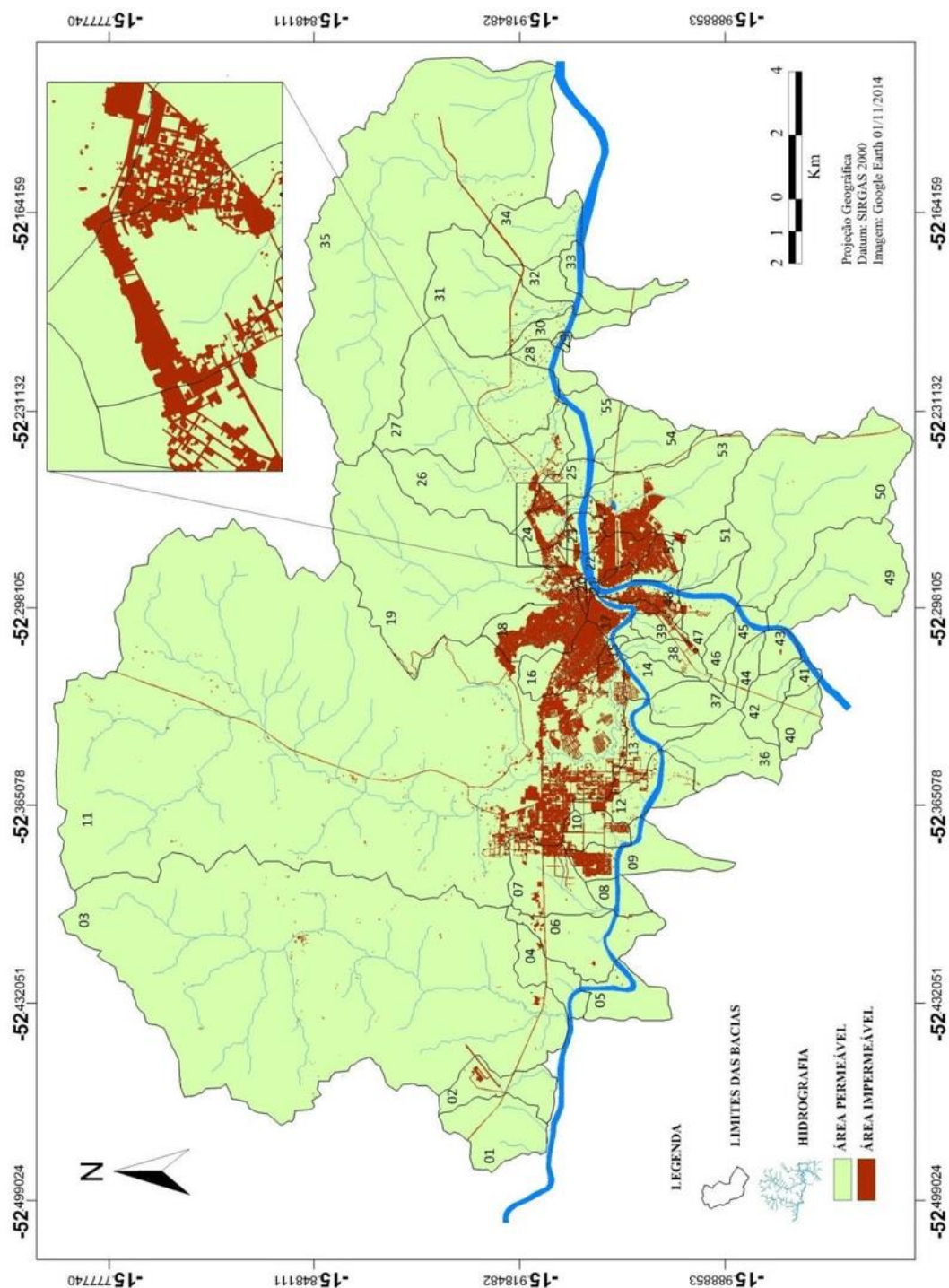
⁵⁷ Fonte: Retirado do processo da coordenação de regularização fundiária urbana de Barra do Garças-MT.

ANEXO 3 – Mapa Barra do Garças



Disponível em

https://www.researchgate.net/figure/Figura-7-Mapa-de-uso-do-solo-e-vegetacao-com-recorte-para-sub-bacias_fig2_293799622. Consulta em 18/08/2021.



Disponível em: https://www.researchgate.net/figure/Figura-8-Mapa-com-demarcacao-de-areas-permeaveis-e-impermeaveis_fig3_293799622. Acesso em 18/08/2021.