

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A LEI
FEDERAL N.º 13.465/2017 (REURB) E SUA
APLICABILIDADE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO -
[05 DE SETEMBRO DE 2019]

ASPECTOS GERAIS DA LEI
13.465/2.017: **REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA EM CRISE?**

Allan Ramalho Ferreira

Defensor Público. Coordenador do Núcleo
Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria
Pública do Estado de São Paulo. Doutorando em Direito
Urbanístico na Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo

QUESTÕES INTRODUTÓRIAS

- O QUE É O NÚCLEO ESPECIALIZADO DE HABITAÇÃO E URBANISMO DA DEFENSORIA PÚBLICA?
- COMO A DEFENSORIA TRABALHA COM O TEMA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA?
- QUAL A AVALIAÇÃO SOBRE A LEI 13. 465/2.017?
 - HOUVE RETROCESSOS?
 - HOUVE AVANÇOS?
 - HÁ UMA PERSPECTIVA QUANTO A SUA INVALIDAÇÃO PELO STF?
 - COMO O NÚCLEO ESPECIALIZADO TEM TRABALHADO COM A NOVA LEGISLAÇÃO? HÁ UMA ESTRATÉGIA POSSÍVEL?
 - **A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA FOI TRAZIDA PARA UMA CRISE?**

A LEI 13.465/2017 TRAZ A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA UMA “**CRISE**”

- 1. O que é Reurb? **(crise ontológica)**
- 2. Qual a natureza jurídica da Reurb? **(crise jurídico-classificatória)**
- 3. Quais os princípios ou valores da Reurb? **(crise axiológica)**
- 4. Quais os resultados esperados da Reurb? **(crise teleológica)**
- 5. Qual o limite da flexibilização das regras urbanísticas (INTERESSE SOCIAL X INTERESSE ESPECÍFICO)? É a “Lei da Grilagem”? **(crise ética)**
- 6. É possível aplicar os instrumentos e procedimentos previstos na legislação? **(crise operacional)**

1. O QUE É REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA? (COMO SUPERAR UMA **CRISE ONTOLÓGICA**?)

- Reurb (art. 9.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
 1. A Reurb é prevista como diretriz da política urbana, pelo Estatuto da Cidade que a associa com a urbanização (Art. 2.º, XIV)
 2. Também é prevista como instrumento da política urbana (art. 4.º, V, q)
 3. A Reurb tem outras finalidades, além da incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a titulação dos ocupantes (art. 10)
 4. Regularização Fundiária Plena (ALFONSIN) → Dimensões da Reurb: (a) jurídica; (b) urbanística – tantas outras: (c) ambiental; (d) social; (e) econômica; (f) securitária; (g) democrático-participativa (etc.)
 5. Ênfase na informalidade (e a precariedade?) (SANTO AMORE)

2. QUAL A NATUREZA JURÍDICA? (COMO SUPERAR UMA **CRISE JURÍDICO-CLASSIFICATÓRIA**)

- 1. Não é um instituto jurídico? (DALLARI)
- 2. É um instituto jurídico? → proteção jurídica dos assentamentos irregulares (SAULE)

Obs 1: Densidade jurídica conferida a partir da Lei 11.977/09

- 3. É uma política pública (de natureza curativa?) (FERNANDES)
- 4. É uma anistia?

Obs 2: Informalidade fundiária é um elemento constituinte do processo de urbanização brasileira (inconstitucionalidade de marcos temporais restritivos)

- 5. É um processo (noção mais ampla) ou um procedimento (noção mais restrita) (devido processo) → instituto “guarda-chuva”
- 6. É um direito (fundamental?) do Cidadão e uma obrigação do Estado (deveres de proteção?) (justiciabilidade?)

3. QUAIS OS PRINCÍPIOS OU VALORES DA REURB? (COMO SUPERAR UMA **CRISE CRISE AXIOLÓGICA**?)

1. A Lei 13.465/2017 prevê, além de aspectos específicos dedicados à União, **NORMAS GERAIS** sobre a regularização fundiária urbana (→ Estados, DF e Municípios)
2. Além de DIRETIVA, a lei é também PRINCÍPIOLÓGICA (tanto no sentido de fundamentalidade/importância, quanto no sentido de mandados de otimização)
3. Princípios explícitos previstos na Lei 13.465/2017 (art. 9.º, § 1.º):
SUSTENTABILIDADE SOCIAL (além da sustentabilidade econômica e ambiental)
e **USO FUNCIONAL DO SOLO** (?)
4. Também é possível pensar em princípios implícitos:
 - - **PRINCÍPIO DA PERMANÊNCIA**
 - - **PRINCÍPIO DA ADEQUAÇÃO**

4. QUAIS OS RESULTADOS ESPERADOS DA REURB? (COMO SUPERAR UMA **CRISE TELEOLÓGICA**?)

1. Titulação (do argumento econômico à funcionalidade)

art. 10, II: é objetivo da Reurb criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes → interpretação conforme o direito à moradia

2. Infraestrutura essencial

(a) O que é? (art. 36)

(b) Qual o momento para a sua implantação? Pode uma regularização fundiária chegar ao seu final sem melhorias estruturais? (arts. 35 e 36, § 3.º)

(c) De quem é a responsabilidade? (problema ético: Reurb-S x Reurb-E)

+ Tutela do meio ambiente → art. 11, § 2.º

+ Tutela das condições de segurança → art. 39

5. QUAL O LIMITE? (REURB-S X REURB-E) (COMO SUPERAR UMA **CRISE ÉTICA**?)

Núcleo

Urbano- 11, I

Assentamento humano, **com uso e características urbanas**, independentemente da propriedade do solo, **ainda que situados em área qualificada ou inscrita como rural.**

AMPLIAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO?

Informal- 11, II

Aquele clandestino, irregular ou no **qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupante.**

“AMPLIAÇÃO DA INFORMALIDADE”

Consolidado- 11, III

Aquele de difícil reversão, considerado 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

POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

5. QUAL O LIMITE? (REURB-S X REURB-E) (COMO SUPERAR UMA **CRISE ÉTICA**?)

A Reurb compreende duas modalidades (Art. 13)

1. Reurb 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 e a ZEIS? V: 18, § 2.º)

* Vide: Art. 30, I (cumprir ao Município classificar as modalidades de Reurb, caso a caso) ; Exceção: 30, § 1.º (na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação será do ente instaurador)

2. Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) → aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior

*** Vide art. 13, § 5º A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

6. É POSSÍVEL APLICAR OS INSTRUMENTOS? (COMO SUPERAR UMA **CRISE OPERACIONAL**?)

- 1. É possível aplicar uma série de instrumentos urbanísticos e institutos na regularização fundiária urbana (art. 15) – a Lei prevê alguns específicos: legitimação de posse, demarcação urbanística (estas já estavam previstas na Lei 11.977) e a legitimação fundiária
- 2. Legitimação fundiária
 - (a) conceito
 - (b) natureza jurídica
 - (c) Possibilidade de concessão, em Reurb-S, uma única vez (não há esse requisito para a Reurb-E) → 23, § 1.º
 - (d) demais constitucionalidades? É possível preservar, em alguma medida, o instrumento?



Art. 64. Os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago.

§ 1º A intenção referida no caput deste artigo será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos.

PONTOS:

- Aplicação sobre imóveis urbanos PRIVADOS
- Cujo proprietário não tenha a intenção de conservá-lo em seu patrimônio (ABADONO)
- Presunção de abandono: inadimplementos de ônus fiscais incidentes POR CINCO ANOS.
- - abertura de procedimento de arrecadação (com a possibilidade de notificação do proprietário)



Constituição da República.

Art. 5º

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;

§ 4º 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:

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão 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.

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.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

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

Pontos:

- **Requisitos de tempo, metragem, destinação e vedação de propriedade concomitante**
- **Vedação de incidência sobre bens públicos**



Obrigado

aferreira@defensoria.def.sp.br

@defensoria_sp @allan.urb