

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - REURB: Aplicabilidade da Lei nº 13.465 de 2017 em Governador Valadares-MG

Nikoly Helen Ferreira¹

RESUMO:

Diante da necessidade de regulamentar imóveis localizados em núcleos urbanos informais, a Lei nº 13.465 de 2017 foi elaborada, instituindo normas gerais com medidas jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas para incorporar esses núcleos ao ordenamento territorial dos municípios. Neste sentido, o presente trabalho dedicou-se ao estudo da Lei REURB para identificar os seus objetivos, os legitimados e os seus beneficiários. Além disso, voltou-se para o estudo de como ocorre a aplicabilidade da lei na sociedade e os impactos trazidos com a sua implementação. Para tanto, o artigo tratou dos dispositivos da Lei REURB, das fases procedimentais e da legislação municipal da cidade de Governador Valadares em Minas Gerais, para analisar a aplicação prática das diretrizes da Lei Federal. Diante do exposto no trabalho, procurou-se entender a importância social da Regularização Fundiária prevista na Lei nº 13.465 de 2017 em plano nacional e em Governador Valadares/MG, bem como o seu papel na implementação do direito fundamental à moradia e efetivação de segurança jurídica àqueles que dão à propriedade função social.

Palavras-chave: Direito à moradia. Direito de propriedade. REURB. Impactos sociais.

ABSTRACT:

Faced with the need to regulate residents located in informal urban centers, Law nº 13,465 of 2017 was created, establishing general rules with legal, environmental, social and urbanistic measures to incorporate these centers into the territorial order of municipalities. In this sense, the present work was accompanied by the study of the REURB Law to identify its objectives, the legitimate ones and its beneficiaries. In addition, it turned to the study of how the applicability of the law occurs in society and the impacts brought about with its implementation. Therefore, the

¹ Graduanda do curso de Direito. Universidade Federal de Juiz de Fora, campus Governador Valadares - UFJF.

article dealt with the devices of the REURB Law, the procedural phases and the municipal legislation of the city of Governador Valadares in Minas Gerais, to analyze the practical application of the guidelines of the Federal Law. In view of the above, we sought to understand the social importance of Land Regularization provided for in Law nº 13,465 of 2017 at the national level and in Governador Valadares/MG, as well as its role in the implementation of the fundamental right to housing and the realization of legal security it is you who give property a social function.

Keywords: Right to housing. Property right. REURB. Social impacts.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	04
2 RELEVÂNCIA DO DIREITO À MORADIA E DO DIREITO DE PROPRIEDADE PARA UM PANORAMA GERAL DA REURB (LEI Nº 13.465 DE 2017)	05
3 LEI Nº 13.465 DE 2017: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	08
3.1 MODALIDADES DE REURB	11
3.2 QUEM PODE REQUERER A REURB	12
4 REURB E SEUS IMPACTOS SOCIAIS	14
5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM GOVERNADOR VALADARES/MG E SUA APLICABILIDADE NO MUNICÍPIO	18
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
REFERÊNCIAS	28

1. INTRODUÇÃO

Sob a vertente jurídico-dogmática, analisa-se a Lei nº 13.465 de 2017 e os seus impactos na sociedade. A referida lei dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana - REURB, que ao ser implementada, em um plano macro, efetiva o direito à moradia garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Neste sentido, o tema problema desta pesquisa é: como compreender a aplicação da REURB no município de Governador Valadares/MG?

Além disso, a título de resposta prévia, a hipótese a ser verificada pela pesquisa é: a REURB é um instituto que possibilita o saneamento de irregularidades registradas nos municípios brasileiros, como em Governador Valadares/MG, uma vez que a cidade apresenta problemas de planejamento urbano e, até a implementação das diretrizes da REURB, carecia de medidas jurídicas/administrativas de regularização fundiária.

No Brasil, a situação irregular dos imóveis urbanos é recorrente, sendo desencadeada por inúmeros fatores, desde uma realidade de concentração de propriedades, altos custos, formas e processos de colonização e até, mais recente, como são possibilitados a aquisição da propriedade pelo Estado. Dessa forma, a REURB é criada como alternativa para sanar problemas fundiários e como mecanismo para concretizar direitos fundamentais. Visa alterar a realidade de fato e possibilita aos possuidores de imóveis urbanos irregulares a segurança jurídica trazida pela regularização fundiária.

No Município de Governador Valadares, situado no leste do estado de Minas Gerais, a realidade imobiliária é semelhante ao restante do país. Há inúmeros imóveis irregulares, sem registros e sem condições mínimas de moradia digna. Sendo esta uma das justificativas da construção deste trabalho.

Verifica-se como é a aplicabilidade da Regularização Fundiária Urbana em Governador Valadares, a forma como as diretrizes da Lei REURB são aplicadas no município, quem são os principais beneficiários, bem como, quais são os impactos que as ações trazem para a população local. Isso porque, acredita-se que o processo de regularização em Governador Valadares visa garantir a implementação da moradia digna, implantar infraestrutura essencial e conferir a titulação aos ocupantes. Desta forma, o recorte metodológico realizado para a construção desta pesquisa são áreas do solo urbanas, sendo que a regularização fundiária rural é objeto de outra pesquisa.

Para a construção desta pesquisa elege-se o método de revisão bibliográfica e pesquisa exploratória, baseado na leitura de artigos, revisão literária sobre o assunto e consulta ao acervo municipal da Secretaria de Planejamento de Governador Valadares/MG.

Dessa forma, o objetivo do estudo é a análise da aplicação das diretrizes da Lei Federal nº 13.465 de 2017 no município de Governador Valadares, cidade do leste-mineiro. Para isso, ao longo do artigo serão abordados os aspectos gerais da Lei REURB e da legislação municipal de Governador Valadares que trata sobre o assunto. Após, será abordado o procedimento local de regularização fundiária e como ocorre a sua aplicação.

Portanto, diante da relevância social e jurídica da REURB, entende-se como as suas diretrizes são aplicadas na realidade de fato e como a sociedade é atingida pelos impactos da sua efetiva implementação.

2. RELEVÂNCIA DO DIREITO À MORADIA E DO DIREITO DE PROPRIEDADE PARA UM PANORAMA GERAL DA REURB (LEI Nº 13.465 DE 2017)

Quando se trata de Direito à moradia é preciso trazer e fundamentar a centralidade da discussão no âmbito nacional e internacional para tornar nítido que se trata de uma proteção consagrada pelo ordenamento jurídico. Neste sentido, essa seção se destina a discussão de tais direitos.

O direito à moradia foi reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, como um direito humano fundamental para a manutenção da vida. Assim, para se ajustarem ao direito universal positivado, diversos tratados internacionais foram firmados no sentido de proteger e promover o direito à moradia. As normas constitucionais foram adaptadas e leis criadas para que o direito à moradia digna e adequada fosse implementado em nações da ordem internacional.

No Brasil, diversos direitos sociais foram concebidos e garantidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Entre eles está o direito à moradia, que foi estabelecido com o advento da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, passando a ser considerado um direito de segunda geração, sendo um direito social e fundamental para a garantia da dignidade da pessoa humana, estando previsto no artigo 6º, caput:

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. (BRASIL, 1988)

Os direitos de segunda geração são voltados à promoção da igualdade social. Surgiram após a Primeira Guerra Mundial em virtude da necessidade do Estado de dar a todos os cidadãos oportunidades igualitárias. Assim, os direitos de segunda geração são implementados por meio de políticas públicas, sendo o Estado o principal responsável pelas prestações sociais. Esses direitos são denominados direitos positivos e do bem-estar, pois, voltam-se à garantia de vida digna aos cidadãos (ALEXANDRINO, 2015).

Neste sentido, destaca-se que os direitos fundamentais garantidos pela Constituição da República Federativa do Brasil e por todo o ordenamento jurídico brasileiro são diversos e diferentes entre si, visto que cada um deles visa a garantia de condições distintas que são essenciais para uma vida decente. Os direitos fundamentais estão subordinados aos preceitos constitucionais, de modo que quando há a violação de algum dos direitos sociais, é possível que ocorra uma série de violações a outros direitos, o que pode acontecer, por exemplo, quando o direito à moradia não é efetivado.

Ocorre que, a concretização desse direito é uma tarefa que exige construções do Legislativo e do Executivo para que não seja letra morta na lei, haja vista que a moradia digna que se faz menção nas diretrizes firmadas na ordem internacional e nacional não é aquela que oferece apenas abrigo, composta pelo mínimo de paredes e teto. Refere-se àquela que oferece condições mínimas de saneamento básico, de segurança, de salubridade, que tenha atendimento de serviços públicos essenciais, com condições de habitabilidade, infraestrutura, segurança da posse e que esteja regularizada².

Nesta perspectiva, é importante salientar que o direito à moradia não se confunde com o direito de propriedade, pois, o Estado positivou o direito à moradia para todos, até mesmos para aqueles que não são proprietários de imóveis, restando ao Estado o dever de promover políticas públicas para a efetivação do direito social.

No mais, o instituto da propriedade é um dos temas mais controversos do Direito, o Código Civil de 2002, em seu título sobre propriedade, não conceituou o instituto, apenas indicou

² Texto: Moradia é um direito humano. Um Direito humano fundamental desde 1948. Disponível em: <<https://urbanismo.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=9>> Acesso em 11 out 2022.

os poderes que o proprietário detém. O autor Flávio Tartuce (2012) conceituou a propriedade sob um viés mais social, voltando-se para as diretrizes firmadas pela Constituição da República Federativa do Brasil em seu art. 5º, XXII, que garante o direito à propriedade, voltada a atender a função social do bem sob uma perspectiva coletiva, deixando de lado a compreensão de propriedade como direito absoluto e exclusivo, definindo-a como direito que alguém possui sobre determinado bem.

Sob outro viés, Carlos Roberto Gonçalves (2012), elenca que o direito de propriedade se refere ao poder jurídico atribuído a alguém que, seguindo os limites normativos, pode usar, gozar e dispor de seu bem de forma plena, e, ainda, tem o poder de reivindicá-lo daquele que o detenha injustamente.

Ademais, há previsão expressa na CRFB/88, em seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII, de que a propriedade deve cumprir sua função social³, de modo que é possível compreender que além de conceber o direito, determina-se que a propriedade não se resume a isso, pois também gera um dever àquele que a detenha. O dever previsto constitucionalmente é o de garantir que a função social seja atendida, isto é, a propriedade não é mais considerada absoluta, ela passou a ter uma relação direta entre o indivíduo e a coletividade para fazer jus à proteção jurídica (BRASIL, 1988).

Dessa forma, é possível perceber que o direito de propriedade é um instituto distinto e autônomo do direito à moradia. Contudo, eles se comunicam, visto que há a garantia do direito de propriedade particular, mas essa propriedade deve atender a sua função social, o que por vezes ocorre quando o bem imóvel é utilizado como moradia⁴, mesmo que por meio apenas do uso e da ocupação de determinado local, com finalidade de habitação e guarida do indivíduo e de sua família.

Assim, para efetivação de um desses direitos não é imprescindível a coexistência do outro, pois o direito à moradia pode ser implementado por meio de direitos diversos do direito de propriedade, como é o caso de políticas públicas que visam a habitabilidade, sendo o Estado o autor principal da promoção das garantias constitucionais.

³ O inciso XXIII do art. 5º da Constituição Federal prevê que o direito de propriedade deve atender à função social, de modo que, a propriedade é um direito fundamental, que objetiva a garantia de vida digna, livre e igualitária aos cidadãos do país.

⁴ Texto de Cibele Gralha Mateus. Direito à moradia X Direito de propriedade. Elenca em seu texto que os direitos em discussão são independentes, podendo ou não coexistir, de modo que o indivíduo pode ter acesso à moradia sem ser o proprietário de fato do imóvel. Disponível em: <<https://www.sedep.com.br/artigos/direito-a-moradia-x-direito-a-propriedade/>>. Acesso em: 10 out 2022.

3. LEI Nº 13.465 DE 2017: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Em um país como o Brasil, que possui um vasto território e que é marcado por desigualdade social, é comum que problemas urbanísticos e fundiários sejam costumeiros, o que acaba sendo um óbice à implementação dos preceitos de igualdade e vida digna.

Assim, existem direitos que são essenciais para a garantia de condições básicas de existência. Conforme disposição expressa da CRFB/88, no artigo 182, caput, para o desenvolvimento urbano e social, o poder público, por meio de políticas urbanas, deve garantir aos habitantes a possibilidade de terem uma vida em um local adequado, com condições de habitabilidade e com segurança de que sua propriedade privada não será maculada em razão de sua irregularidade (BRASIL, 1988). Neste sentido, objetiva-se apresentar as questões da regularização fundiária urbana.

Atualmente, no Brasil, existem diversas políticas fundiárias, que se voltam à implementação de mecanismos de acesso ao solo para a efetivação de direitos constitucionais. Contudo, mesmo havendo diretrizes e normas que disponham sobre a legitimidade dos direitos, isso não significa que eles são efetivados em plano nacional.

Dessa forma, tem-se que a terra é um bem social e necessária para a manutenção da vida, porém, o Brasil é um país que possui um baixo percentual de registros de imóveis. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional⁵, aproximadamente 50% dos imóveis brasileiros possuem algum tipo de irregularidade, sendo cerca de 30 milhões de imóveis urbanos que não têm sequer escritura.

Apesar da informalidade registral não ter classe social, visto que ocorre em todas as áreas dos pequenos e grandes centros⁶, a situação irregular atinge massivamente a população de baixa renda. Isso ocorre, em razão das ocupações irregulares do solo para o exercício do direito à moradia, da informalidade nas transações imobiliárias de compra e venda, que passam a ser

⁵ Dados do Ministério do Desenvolvimento Regional, que calcula que dos 60 milhões de domicílios urbanos do país, cerca de 30 milhões não têm escritura.

⁶ Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>> Acesso em: 10 out. 2022

considerados “contratos de gaveta”, visto que após a aquisição, os trâmites necessários para a regularização do imóvel não são concretizados (TARTUCE, 2018).

As políticas públicas voltadas para a promoção da regularização fundiária possuem um caráter social, haja vista que todas as pessoas devem ter acesso a condições dignas de habitabilidade, mesmo aquelas que estão em terrenos irregulares. Assim, tem-se que o procedimento de regularização é essencial para a promoção de segurança às pessoas sobre as terras e para a promoção de direitos fundamentais, haja vista que, quando há segurança jurídica sobre determinado local a vida dos cidadãos também se torna mais segura e digna (TARTUCE, 2018).

Neste sentido, a Lei nº 13.465 de 2017, conhecida como REURB, é uma lei federal voltada para regularização fundiária urbana, como meio de regularizar registros de imóveis conforme a realidade, com instrumentos que desburocratiza os procedimentos saneadores da informalidade (BRASIL, 2017). Conforme cartilha elaborada pelo Ministério das Cidades sobre a Lei nº 13.465/2017, a REURB possibilita atuação de prefeituras e cartórios de imóveis de forma mais ampliada, de modo a melhorar a gestão territorial, valorar os imóveis, promover segurança jurídica aos cidadãos e também à população baixa renda que tem problemas estruturais, sociais e jurídicos com as posses exercidas com a finalidade de moradia (BRASIL, 2018).

A Lei Federal 13.465, de 2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018, inicialmente enumera as leis que altera e, ao longo do seu texto, institui os procedimentos e normas para a efetivação da regularização fundiária urbana.

Em seu art. 9º, caput, determina que a REURB consiste em medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas para incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento urbano e, também, à titulação aos seus ocupantes. Os núcleos urbanos são aqueles considerados clandestinos sem a devida titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017). Já a titulação que o artigo faz alusão, refere-se ao processo de reconhecimento dos direitos dos ocupantes, contudo, para terem efeitos no mundo jurídico é necessário a realização do registro em cartório de registro de imóveis (BRASIL, 2017).

No mesmo artigo, dispõe que os poderes públicos terão atuação ativa, conforme sua competência, para promoção e desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a ocupação do solo regular, de modo que a função social da propriedade seja efetivada, bem como a posse urbana seja regularizada.

Ademais, os objetivos da REURB são disciplinados pelo art. 10, da Lei nº 13.465/2017, que determina que o Estado, em todas as suas esferas, para sua efetiva implementação, deverá:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2017)

É possível notar que o cerne da legislação é viabilizar a moradia digna e o direito de propriedade para a população, principalmente a de baixa renda, pela leitura do inciso VI e VII do art. 10 da referida lei. Percebe-se caráter social, pois visa por meio de seu procedimento administrativo, dar ao imóvel segurança jurídica, dando a áreas urbanas irregulares valor imobiliário, com impacto social positivo. Ainda, visa a criação de direitos reais para aqueles que usam e ocupam o solo, bem como promover a eficiência do solo, atender a função social que a propriedade deve ter para fazer jus a proteção jurídica, garantir o direito à moradia adequada e, ainda, promover emprego e geração de renda.

Flávio Tartuce (2018) argumenta que o objetivo do instituto é de plena regularização de áreas populares ou favelizadas, ocorrendo por parte do município, em nível administrativo. Elencou, também, que as áreas são atribuídas aos particulares sem a necessidade de pagamento de impostos que advém das transmissões de propriedades que são regularizadas. Ademais, apontou que o que gerou o instituto foi a existência de muitas ocupações irregulares, somada ao desejo dos municípios de torná-las regularizadas (TARTUCE, 2018). Desse modo, o objetivo da lei não é apenas regularizar imóveis e valorizá-los numa perspectiva coletiva, volta-se também

para o interesse social, pois, para o município é importante a cessação da informalidade urbanística em áreas populares, favelizadas ou de ocupações irregulares.

Deste modo, nota-se que o instituto vem com a finalidade de promover a regularização fundiária urbana e tem um caráter de desburocratização dessa atividade. O caráter de inclusão social é marcado como uma das finalidades da lei, o que por si só já demonstra a concretização do mandamento constitucional do direito à moradia.

3.1. MODALIDADES DE REURB

Pela análise da lei percebe-se a existência de duas modalidades da aplicação da REURB, conforme determina o art. 13. Existem duas siglas: REURB-S e REURB-E. Nesta seção, objetiva-se a análise destes institutos.

A REURB-S é a regularização fundiária de interesse social. Essa modalidade é aplicável aos núcleos urbanos informais que são, predominantemente, ocupados pela população mais carente. Nesta modalidade, a declaração é feita por ato do Poder Público Executivo municipal.

Para ser beneficiado pela modalidade “REURB-S” é necessário que a renda familiar não exceda o máximo de 5 (cinco) salários mínimos. Contudo, esse teto pode ser diminuído pelo poder público municipal conforme as condições e peculiaridades do local. Ademais, nesta modalidade, conforme art. 13, §1º da Lei federal, serão isentos de custas e emolumentos os seguintes atos registrares (BRASIL, 2017):

- 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.

Dessa forma, não é necessário demonstração de comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedada a exigência da comprovação para prosseguir com a REURB (TARTUCE, 2018).

Em contrapartida, a REURB-E é regularização fundiária de interesse específico. Essa modalidade é aplicada aos demais casos, isto é, é aplicável também aos núcleos urbanos informais, porém, para aqueles que não tem uma população qualificada (BRASIL, 2017). Nesta modalidade, não há incidência dos benefícios sobre os emolumentos e despesas que são destinados à população baixa renda.

Além disso, conforme art. 13, §5º da Lei nº 13.465/2017, a classificação de qual modalidade será aplicável no caso concreto é fundamental para definir quem terá direito à gratuidade das custas e também, por meio desta que será identificado o responsável pela elaboração do Projeto REURB, pelo respectivo custeio e infraestrutura essencial necessária (BRASIL, 2017).

Para a REURB-S, os custos recaem sobre o Poder Público, já para a REURB-E, o custeio será dos possíveis beneficiários, ou sobre os proprietários do parcelamento e, ainda, quando se tratar de áreas públicas, o município poderá elaborar o projeto e custeá-lo para posteriormente cobrar dos beneficiários.

Percebe-se que as modalidades da REURB são amplas e têm a abrangência de uma parte da população, desde que preenchidos os requisitos legais. Então, faz-se necessário distinguir quem são os destinatários dessa política.

3.2. QUEM PODE REQUERER A REURB

Como já foi demonstrado, existem critérios necessários para a contemplação por essa política. Neste sentido, poderão requerer REURB os legitimados elencados no art. 14 da Lei 13.465, de 2017, sendo eles: a) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; b) os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; c) os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; d) a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes e; e) o Ministério Público (BRASIL, 2017).

Neste sentido, tem-se que o rol de legitimados é bem amplo e, todos os elencados no art. 14, poderão dar início ao procedimento e realizar os atos essenciais para a regularização. Ressalta-se que, apesar de haver muitos legitimados, o competente para a aprovação da regularização fundiária urbana será o município e, em caso de ser ele o legitimado que deu início ao procedimento, ele o instaura de forma direta.

Diante disso, os primeiros passos para dar início a um procedimento de REURB são: o legitimado deve realizar o requerimento da REURB ao poder público e, após isso, será realizado o diagnóstico do núcleo urbano informal e a respectiva classificação da modalidade, depois haverá pesquisa de dominialidade (pesquisa cartorária).

Após o diagnóstico do núcleo urbano informal e realizada a classificação da modalidade, é iniciada a etapa de notificações⁷, na qual o município deverá notificar os titulares, os confrontantes e os terceiros interessados do imóvel que será regularizado, para impugnar no prazo de 30 dias. Posteriormente, é realizado um levantamento topográfico da área e são feitos estudos técnicos para averiguar se existe algum risco local ou ambiental (BRASIL, 2017).

A próxima etapa é a elaboração do projeto urbanístico de regularização fundiária, sendo realizada a proposição de medidas essenciais para a implementação do projeto. Depois de a REURB ser aprovada pelo poder público municipal, inicia-se a fase de registro cartorial, na qual o oficial do cartório de registro de imóveis efetua os atos de registro, devendo adotar o memorial descritivo⁸. Por fim, é emitida a Certidão de Regularização Fundiária, que deverá ser registrada no cartório.

Para mais, o procedimento da REURB se estende por muitas fases⁹ que podem ser visualizadas no fluxograma a seguir:

⁷ Artigo 20 da Lei nº 13.465, de 2017

⁸ Artigo 46 da Lei nº 13.465, de 2017, dispõe sobre o registro cartorial da Certidão de Regularização Fundiária.

⁹ Artigo 28 da Lei nº 13.465, de 2017, dispõe sobre as fases da REURB.

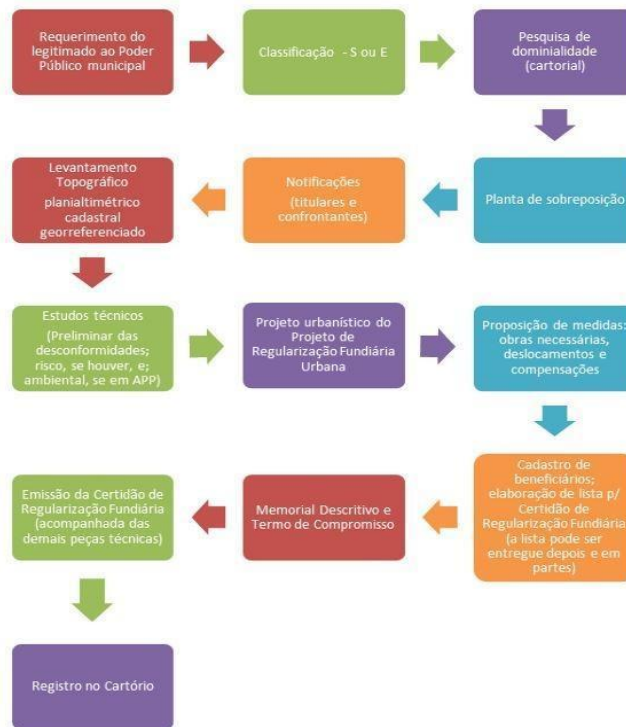


Figura 1: Fluxograma da REURB (Fonte: Ministério das Cidades)¹⁰

Dessa forma é possível concluir que a lei federal REURB foi criada para proporcionar aos cidadãos o direito fundamental à moradia que a Constituição da República Federativa do Brasil determina. Para isso, é imprescindível que cada município organize sua legislação local para que as diretrizes estabelecidas pela Lei REURB sejam efetivadas.

Assim, a fim de que os objetivos da Lei nº 13.465 de 2017 sejam alcançados, bem como o desenvolvimento socioeconômico local, é necessária a institucionalização de programas municipais de regularização fundiária urbana que determine as linhas procedimentais do processo, para que assim sejam obtidos os impactos desejados.

4. REURB E SEUS IMPACTOS SOCIAIS

A Lei nº 13.465/2017 foi criada com objetivo de ampliar o rol de possibilidades de regularização fundiária e de sanar problemas urbanísticos. Entretanto, a REURB não se resume a

¹⁰ Atualmente o Ministério responsável pelas questões urbanas e de regularização é o Ministério do Desenvolvimento Regional.

isso, pois ela possui um caráter multidisciplinar, abrangendo diretamente muitos núcleos ao mesmo tempo, o que possibilita o aumento dos impactos benéficos para a sociedade.

Dizer que a REURB é multidisciplinar é o mesmo que dizer que ela proporciona um mecanismo de participação de vários setores para a sua implementação (OVANDO JÚNIOR, 2021). Isto é, a sociedade começa se beneficiando com a nova modalidade de regularização fundiária antes mesmo dela ser requerida ao poder público, visto que para a sua efetiva realização é necessário a atuação de uma equipe multidisciplinar.

Para que um bom projeto de REURB seja bem elaborado e alcance a finalidade desejada é necessário a presença de um rol extenso de profissionais. De forma mais específica, é necessário a participação de ao menos alguns profissionais para a execução da REURB, sendo eles: advogados, engenheiros (civis, ambientais), arquitetos, assistentes sociais, geólogos, topógrafos, oficiais de Registro de Imóveis, e não para por aqui, é necessária a participação de inúmeros outros profissionais, agentes sociais e públicos (OVANDO JÚNIOR, 2021). Dessa forma é possível concluir que a técnica e o conhecimento detido por esses profissionais é fundamental para a implementação da REURB, o que demonstra a interdisciplinaridade dessa modalidade de regularização fundiária, pois por meio dela há a promoção de resultados sociais e econômicos, antes mesmo dos efeitos práticos da REURB ocorrerem.

Cada especialista tem papel fundamental na elaboração e execução do projeto REURB, de modo que os profissionais precisarão lidar com questões complexas sobre a habitação popular, pois irão se deparar com loteamentos imensos sem infraestrutura e em condições precárias (OVANDO JÚNIOR, 2021). Assim, por mais que não haja na legislação a indicação de quais profissionais são necessários para cada etapa da REURB, excetuando-se a fase do projeto em que há condição que seja realizado por profissional vinculado ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU)¹¹, os profissionais que dominem técnicas jurídicas, ambientais, geográficas e sociais, serão essenciais à REURB para transformar estruturas urbanas desordenadas e caóticas em locais com condições mínimas de moradia digna e, para incorporar núcleos informais ao ordenamento territorial urbano¹².

¹¹ Determinação prevista no artigo 36, §5º da Lei nº 13.465 de 2017.

¹² Cartilha de orientações: Consórcios públicos para regularização fundiária urbana. Desenvolvimento econômico de Minas Gerais. Disponível em: <<http://minasdigital.mg.gov.br/assets/projetos/1064/ab1229b801bae41131531cd69de5c3f3.pdf>>. Acesso em 20 de out 2022.

Neste sentido, como é necessária uma equipe multidisciplinar para o planejamento e execução da REURB é possível concluir que os profissionais regionais poderão ter oportunidade de atuar na área e, além de gerar trabalho e renda para a população local, ainda irá proporcionar um giro na economia municipal.

Os impactos não param por aí, a REURB é um instrumento que também beneficia os municípios, pois, além de regularizar a área urbana das cidades, ela tem um potencial de aumentar as receitas municipais. Sob uma perspectiva econômica, a REURB proporciona impactos positivos na arrecadação municipal, haja vista que com o aumento de novas unidades imobiliárias, conseqüentemente haverá mais imóveis em condições regulares, o que proporciona um maior incremento da arrecadação tributária municipal, isto é, será possível angariar mais receitas, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS). Ainda, após regularizar os núcleos urbanos informais será possível identificar e também responsabilizar o loteador pelos custos das obras e pela implementação do projeto, fazendo com que o município não tenha perdas em seu investimento.

Além disso, a REURB proporciona a circulação de bens no mercado. Isso ocorre porque aumenta o valor de venda de forma significativa, pois, no mercado, imóvel regular e documentado é imóvel valorizado, podendo ser precificado pelo valor de mercado. Sob outra perspectiva, o ordenamento da cidade, que visa organizar os núcleos urbanos informais, faz com que a estética municipal fique maior, de forma que, além do valor econômico agregado aos imóveis, é proporcionada também harmonia e controle urbanístico.

Dessa forma, é possível perceber que o município se beneficia com a REURB de várias formas e ainda economiza com políticas públicas:

A regularização fundiária tornou-se a escolha mais viável economicamente para os municípios. Ao invés do municípios despender de altos valores para construções de novas moradias através de programas habitacionais, tem-se mostrado que a regularização do núcleo através da Reurb é a alternativa mais econômica, além do mais, fixar o ocupante em uma área no qual ele já está estabelecido, lhe traz um sentimento de pertencimento cultural e geográfico. (MATTOS, 2022).

Isso demonstra que além de proporcionar aumento nas receitas municipais, uma maior circulação de bens com valor agregado e economia nos investimentos de políticas públicas, a

REURB oferta um tipo de aconchego, no sentido de conforto e comodidade, aos cidadãos que terão o seu imóvel regularizado. Isso porque o imóvel que dará a essas pessoas as condições dignas que a ordem constitucional prevê, será o mesmo que o cidadão já está fixado, reforçando a ideia de pertencimento ao local que oferta a sua moradia.

Ademais, salienta-se que a regularização fundiária urbana também gera impactos no meio ambiente. A REURB busca a incorporação de núcleos urbanos informais e a titulação de seus ocupantes. Ocorre que, por vezes, os núcleos urbanos que estão irregulares são aqueles que se encontram em Áreas de Preservação Permanente (APP) ou em áreas de unidade de conservação. Prevendo isso, o instituto estabeleceu regras para a regularização desses locais.

Dentre as medidas adotadas na REURB, há um tratamento específico aos núcleos localizados em APPs. Conforme art. 11, §2º da Lei nº 13.465/2017 (REURB) c/c arts. 8º, 64 e 65 da Lei nº 12.651 (Novo Código Florestal), a regularização será possível nessas áreas, mas só será admitida se for realizado um estudo técnico para cada modalidade, que deverá demonstrar que a REURB trará melhorias nas condições ambientais se comparado à situação de ocupação informal anterior. Ainda, deverá ocorrer nas hipóteses de utilidade pública, de modo a promover benefícios para a sociedade com o menor impacto ambiental possível.

Dessa forma, poderá ocorrer intervenção ou supressão da vegetação nativa em APPs por meio da REURB, mas os critérios previstos em lei deverão ser observados, pois, apesar de ser do interesse social a promoção de moradia digna para a população, o processo de regularização não pode ser feito de forma desordenada. Não poderá haver um comprometimento da função ecológica do local, pelo contrário, a promoção da REURB só será viável nesses casos se for mais benéfica para o meio ambiente, o que demonstra impactos positivos também nessa área.

Além de verificar a compatibilidade da legislação com a REURB em APPs, é imprescindível que questões como a promoção de saneamento básico sejam observadas. A REURB deve prever em seu projeto condições que englobam o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos, o abastecimento de água, bem como a limpeza urbana, pois, as condições ambientais a serem observadas não se resumem apenas à APPs, mas também à manutenção a longo prazo de um meio ambiente equilibrado.

Para mais, em relação aos impactos relacionados à REURB destacam-se aqueles que ocorrem na vida dos cidadãos, pois, são eles os mais afetados pela implementação dos efeitos que a REURB proporciona. Dentre os impactos na vida dos beneficiários está a valorização de seu

imóvel, a segurança jurídica trazida pela titulação da propriedade, a qualidade de vida, o acesso à justiça social e a serviços públicos essenciais para manutenção da vida digna.

Ressalta-se que, a regularização fundiária urbana de imóveis irregulares traz muitos benefícios para o novo proprietário, pois, com a propriedade regular, o imóvel terá maior segurança e valor agregado caso o proprietário queira vender ou alienar seu bem, terá também um acesso mais facilitado a financiamentos, bem como facilidades em processos de inventário.

A implementação dos institutos previstos na Lei nº 13.465 de 2017 é um meio de efetivar o direito à moradia, previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Além de proporcionar aos cidadãos a regularização dos seus imóveis, que segundo Flávia de Oliveira “é iniciativa que se volta à individualização e titulação imobiliária a partir de área ocupada, com manutenção de comunidade estabelecida, de modo a dar à propriedade real função social” (2017)¹³, a lei preserva o interesse social e econômico da moradia e ao mesmo tempo efetiva o princípio da dignidade da pessoa humana, reforçando a ideia de como políticas de habitação são essenciais para a efetivação de um Estado Democrático de Direito.

Além disso, assim como afirma a antiga diretora de Regularização Fundiária Urbana de Registros de Imóveis do Brasil (RIB), Ana Cristina de Souza Maia (2020): “A regularização fundiária precisa ser vista como obrigação social dos gestores públicos, para que os cidadãos tenham mais autonomia e, conseqüentemente, gerem crescimento econômico e social”. Dessa forma, é possível afirmar que a casa, em seu sentido de moradia, é um dos bens mais importantes das pessoas e os problemas sociais advindos da habitação popular desordenada são muito complexos e atinge diretamente um grupo social mais vulnerável.

Portanto, a oferta que a REURB traz aos cidadãos é importante, pois com os avanços urbanísticos e com a regularização dessas áreas desordenadas, é oportunizado ao cidadão segurança jurídica e condições mínimas de vida digna. Contudo, regularizar as localidades com características caóticas não é suficiente para sanar os problemas urbanísticos.

5. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM GOVERNADOR VALADARES/MG E SUA APLICABILIDADE NO MUNICÍPIO

¹³ Texto Direito à Moradia Sobre áreas ocupadas. Flávia Bernardes de Oliveira.

Ao falar sobre Regularização Fundiária Urbana (REURB) é importante ressaltar que se trata de uma Lei Federal que institui normas gerais que abrange medidas jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas para incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial dos municípios¹⁴. Neste sentido, o presente trabalho buscará analisar a aplicabilidade da Lei REURB no município de Governador Valadares em Minas Gerais e os impactos obtidos na região.

A princípio, salienta-se que antes da implantação das normas procedimentais, o município de Governador Valadares fixou sua própria legislação com base nas diretrizes da Lei nº 13.465 de 2017, que pode ser acessada pelo portal da transparência da própria prefeitura municipal¹⁵. Dessa forma, o município exerce a competência atribuída pela Constituição da República Federativa do Brasil, prevista no artigo 30, inciso I, que o legitima como ente competente para legislar sobre matéria de interesse local (BRASIL, 1988).

Em Governador Valadares, a Secretaria Municipal de Planejamento que coordena o planejamento e aplicação da REURB, é o órgão responsável pelos projetos habitacionais previstos na Legislação Municipal¹⁶.

Dentre as legislações do município de Governador Valadares que tratam sobre a REURB está a Lei Complementar nº 238, de 18 de dezembro de 2018¹⁷, que dispõe sobre o Programa Municipal de Regularização Fundiária Urbana. Além de disciplinar o Programa, a Lei Complementar institui mecanismos para aprimorar os procedimentos de alienação de imóveis no município (GOVERNADOR VALADARES, 2018).

Além disso, traz definições importantes para orientar os trabalhos a serem realizados na cidade. Em seu artigo 2º, elenca as considerações sobre núcleo urbano, equipamentos públicos urbanos, equipamentos públicos comunitários, núcleo urbano informal, núcleo urbano informal consolidado, demarcação urbanística, Certidão de Regularização Fundiária (CRF), legitimação de posse, legitimação fundiária, quem são os ocupantes, Zona Habitacional de Interesse Social (ZHIS) e Projeto de Regularização fundiária. Dessa forma, organiza as disposições gerais do Programa, bem como elenca definições de elementos fundamentais para a sua implementação.

Sobre as modalidades de regularização, a Lei complementar nº 238 compreende:

¹⁴ O art. 9º da Lei nº 13.465, de 2017 explica o objeto e a destinação da REURB.

¹⁵ O site do portal da transparência da Prefeitura municipal de Governador Valadares em Minas Gerais pode ser acessado no link: <https://transparencia.valadares.mg.gov.br/bus_ava.aspx?search=reurb&f=&t=&m=1&c=>. Toda a legislação municipal utilizada no Trabalho foi acessada no portal da transparência.

¹⁶ Previsão do Decreto nº 11.686, que nomeia a comissão do Programa Municipal de Regularização Fundiária.

¹⁷ Lei Complementar nº 238, de 18 de dezembro de 2018, disponível em: <<https://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-legislacao/info/lei-complementar-238-2018/7993>>

I - Regularização Fundiária de Interesse Social: regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal;

II - Regularização Fundiária de Interesse Específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso I.

Parágrafo único. A classificação do interesse visa exclusivamente à **identificação dos responsáveis** pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial, ao reconhecimento do **direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais**, conforme previsto nos §§1º e 2º do art. 13 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e à concessão de maior vantagem na quitação à vista, em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas. (GOVERNADOR VALADARES, 2018)

Dessa forma, nota-se que a legislação municipal se orienta a partir da divisão entre os tipos de núcleos urbanos, sendo observado a forma como eles são ocupados. Essa classificação ocorre para identificar aqueles que terão a responsabilidade pela implantação, bem como aqueles que serão contemplados pelos facilitadores benéficos previstos na Lei Federal.

Ademais, o artigo 5º da Lei Complementar (LC) nº 238, dispõe sobre a Regularização Fundiária de Interesse Social e aponta que caberá aos legitimados a implantação: do sistema viário; da infraestrutura básica; dos equipamentos comunitários e áreas verdes, se definidos no projeto de regularização; a provisão habitacional em casos de remoção; e a recuperação ambiental das áreas objeto de remoção (GOVERNADOR VALADARES, 2018). Ainda, determina que o Programa Municipal de Regularização Fundiária seja o responsável pelo levantamento topográfico da área dos núcleos urbanos, pela aprovação do projeto que visa o parcelamento do solo e das normas para a sua ocupação, pelo acompanhamento do processo e aprovação do projeto.

Outro ponto que a LC nº 238 elenca é a questão do cadastro sobre os dados dos ocupantes e sobre as edificações presentes nas áreas dos núcleos urbanos, determinando que “para cada área integrante do núcleo urbano informal será elaborado o "Cadastro Oficial de Ocupantes", que funcionará como referência para a titulação da propriedade dos lotes resultantes do parcelamento aprovado” (GOVERNADOR VALADARES, 2018).

Em relação à demarcação urbanística, a Lei Complementar nº 238 estipula que o Poder Executivo deverá notificar os titulares de domínio e os confrontantes, no endereço da matrícula do imóvel, para que apresentem impugnação à demarcação urbanística no prazo de trinta dias

(GOVERNADOR VALADARES, 2018). A notificação faz parte das etapas para efetiva implementação da REURB, por meio dela os interessados podem se manifestar sobre a concordância ou não a respeito da demarcação (GOVERNADOR VALADARES, 2018). Em caso de impugnação, o artigo 33 prevê que poderá ser adotado um procedimento extrajudicial para a composição de conflitos (GOVERNADOR VALADARES, 2018).

Além disso, cabe mencionar que em 2019 foi publicada a Lei complementar nº 254, de 10 de dezembro de 2019¹⁸ que alterou os artigos 2º, inciso XII e 11-A da Lei complementar nº 238. A alteração acrescentou diretrizes a respeito do Zoneamento, bem como trouxe a definição de um novo elemento essencial para o funcionamento do Programa Municipal de Regularização Fundiária Urbana, a ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social).

Em outubro de 2019, foi publicada a Lei Complementar nº 248 que alterou parte do Código Tributário Municipal de 2021, trazendo mudanças para a legislação local para adequar-se às diretrizes trazidas pelo Programa Municipal de Regularização Fundiária¹⁹. A alteração foi no artigo 40, §§ 1º e 2º, na qual autoriza ao Executivo a concessão de remissão do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), mediante lei específica de imóveis que estejam em processo de regularização em Zonas Habitacionais de Interesse Social - ZHIS (REURB-S), (GOVERNADOR VALADARES, 2019).

Para implantação das medidas previstas na Lei Complementar nº 238, de 2018, foi publicado o Decreto nº 11.686, de 05 de julho de 2022, que nomeou a Comissão do Programa Municipal de Regularização Fundiária de interesse social “Morar Legal”. Para isso, o Poder Legislativo municipal considerou os princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, que norteiam a Administração Pública, somados à finalidade social de garantir ao possuidor que o direito à moradia seja efetivado, conforme as diretrizes da Lei REURB.

Para mais, o Decreto nº 11.686 considera que a Regularização Fundiária é essencial para desenvolvimento socioeconômico municipal, visto que há no município de Governador Valadares a necessidade de encerrar o déficit de imóveis sem a regularização do terreno (GOVERNADOR

¹⁸ Lei Complementar nº 254, de 10 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-legislacao/info/lei-complementar-254-2019/8520>>.

¹⁹ Lei Complementar nº 248, de 09 de outubro de 2019, altera a Lei Complementar nº 034, de 14 de dezembro de 2001, que institui o Código Tributário do Município. A mudança é voltada para a remissão de débitos de IPTU em unidades imobiliárias objeto de regularização fundiária, na modalidade de REURB-S. Disponível em: <<https://transparencia.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-legislacao/info/lei-complementar-248-2019/8401>>.

VALADARES, 2022). O que demonstra uma característica predominante da REURB, pois além de ter impactos diretos na vida da população local de onde é desenvolvida, ela oferece a possibilidade de o município regularizar seu território urbano e ampliar a sua infraestrutura.

O Decreto nº 11.686 instituiu a Comissão de Regularização Fundiária do Município de Governador Valadares, tendo como membros o Secretário Municipal de Planejamento, a Diretora de Habitação, o Diretor de Controle Urbano, o Diretor de Planejamento Estratégico, o Diretor de Patrimônio e a Consultora Jurídica da Procuradoria-Geral do Município²⁰. Eles são os responsáveis por conduzir os trabalhos, bem como registrá-los para possibilitar o controle de legalidade e publicidade das ações realizadas no Programa.

O artigo 2º do Decreto nº 11.686, de 2022, elencou as atribuições comuns aos membros da Comissão. Destacam-se as seguintes (GOVERNADOR VALADARES, 2022):

I - **acompanhar e fiscalizar** toda a execução dos Contratos Administrativos firmados que versem sobre a matéria; II - deliberar sobre atos a serem praticados pelo Poder Executivo Municipal, salvo em casos de competência exclusiva do Prefeito Municipal, **orientando ações que garantem a legitimação fundiária** nos núcleos urbanos informais integrantes das áreas de interesse social; III - **monitorar as ações executadas pela empresa Versaurb Geoinformação Engenharia e Arquitetura**, no tocante ao processo de REURB-S, promovendo a articulação entre o Poder Executivo Municipal, empresa Versaurb Geoinformação Engenharia e Arquitetura, Cartório de Registros de Imóveis, empreendedores, moradores das áreas a serem regularizadas ou demais órgãos, conforme legislação específica; V - **conduzir os processos administrativos** que tramitam no âmbito do programa municipal de regularização fundiária, **zelando pela celeridade e legalidade do procedimento**, considerando as cláusulas e obrigações da contratada; VI - **orientar e esclarecer a população** sobre as ações do Programa "Morar Legal"; VII - emitir relatório dos processos em curso no Programa.

Conforme descrito anteriormente, a Comissão do Programa de Regularização fundiária deverá acompanhar a execução do processo, bem como conduzi-lo, com um papel ativo na implementação, tendo como atribuição o dever de fiscalizar e monitorar as ações executadas, para garantir que o procedimento ocorra dentro da lei, de forma célere e alcance os objetos elencados na legislação municipal.

²⁰ O artigo 1º do Decreto nº 11.686 de 2022 elenca a composição da Comissão e nomeia os servidores que serão os responsáveis por conduzir os trabalhos dos processos de REURB em Governador Valadares. Decreto disponível em: <https://transparencia.valadares.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Decreto_11686_2022?cdLocal=5&arquivo=%7BCCA%7DC36BB-E7C4-238C-BCC7-5ECBCCDE82ED%7D.pdf>.

Cabe mencionar que, antes de ser publicado o Decreto nº 11.686, de 05 de julho de 2022, as atividades de regularização fundiária urbana no município já eram implementadas pela Secretaria Municipal de Administração (SMA), conforme previsão do Decreto nº 11.035 de outubro de 2019²¹. De modo que, apesar de a abordagem ter mudado, o objetivo de regularizar os núcleos urbanos informais do município de Governador Valadares permaneceu.

De acordo com o fluxograma do Processo de Regularização Fundiária de Interesse Social Provocado pelo Governo municipal de Governador Valadares²², a REURB tem uma ordem a ser seguida no Programa local. Inicialmente, o Governo municipal define a área de interesse social a ser trabalhada, após, a Secretaria de Governo declara se a área é social ou específica. Posteriormente, a SEPLAN faz o levantamento topográfico da área decretada como ZHIS e, após aprovar o projeto de regularização da área, a SEPLAN encaminha ao cartório de registro de imóveis para registrar a aprovação de Regularização. Caso o Cartório aprove, a DCU recebe e encaminha para a SMA, que entrega ao Programa Municipal de Regularização Fundiária (PMRF).

O PMRF junto do Departamento de Habitação iniciam as ações, realizam levantamento social, de dados e da documentação das famílias estabelecidas nas áreas que serão regularizadas e elabora a Declaração Fática de Posse, após isso, encaminha os levantamentos sociais para o PMRF. Se o levantamento for aprovado pelo PMRF, é aberto um processo interno de Regularização Fundiária individual e o Setor de Mediação vai a campo elaborar um croqui e um memorial.

Após, o administrativo do PMRF faz a reanálise do processo, anexa o valor venal do imóvel, a certidão negativa de débitos, a declaração de que o imóvel não se encontra em área verde e, posteriormente, encaminha para a Procuradoria Geral do Município (PGM) para manifestar sobre a conclusão do processo.

Caso a PGM aprove o processo, o Secretário Municipal de ADM autoriza a publicação de Edital de Regularização Fundiária, conforme a Lei Complementar nº 238, de 2018 determina, que deverá ficar no Diário Oficial por 30 dias.

²¹ Decreto nº 11.035, de 24 de outubro de 2019, que disciplinava a gestão do Programa Municipal de Regularização Fundiária foi revogado pelo Decreto nº 11.686, de 2022, que nomeou Comissão própria para gerir o Programa.

²² O fluxograma “Processo de Regularização Fundiária de Interesse Social Provocado pelo Governo Municipal” foi fornecido pelo Departamento de Habitação, da Secretaria de Planejamento de Governador Valadares/MG.

Transcorrido o prazo, o PMRF e o Departamento de Habitação emite uma Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que será assinada pelos secretários de planejamento e de administração e, em seguida, o PMRF encaminha a CRF para o Cartório para a emissão do título definitivo. Após, o Cartório terá o prazo de 30 a 60 dias para emitir o título e, se o processo estiver correto, o Cartório devolverá o título para o município para que realize a entrega ao titular beneficiário.

Em relação a aplicação do Programa Municipal de Regularização Fundiária pela Secretaria Municipal do Planejamento, tem-se que dentre os bairros de Governador Valadares, 09 foram identificados como Zona de Interesse Social. Após a identificação dos núcleos urbanos de interesse social, o Processo de Regularização segue, sendo coordenado pelos Departamentos de Habitação e Patrimônio conforme descrito anteriormente. A seguir, é possível visualizar os dados do Programa no período de dezembro/2019 a dezembro/2021:

PERÍODO: 12/2019 a 12/2021										
BAIRROS ZONA DE INTERESSE SOCIAL	Nº DE OCUPAÇÕES	ÁREA(M²)	OCUPANTES IDENTIFICADOS COM FÁTICA 2020	OCUPANTES IDENTIFICADOS COM FÁTICA 2021	OCUPANTES IDENTIFICADOS COM DOCUMENTAÇÃO PENDENTE 2020	OCUPANTES IDENTIFICADOS COM DOCUMENTAÇÃO PENDENTE 2021	OCUPANTES NÃO IDENTIFICADOS 2020	OCUPANTES NÃO IDENTIFICADOS 2021	PROCESSOS ARQUIVADOS A PEDIDO DO OCUPANTE 2020	PROCESSOS ARQUIVADOS A PEDIDO DO OCUPANTE 2021
1. Conquista	268	53.662,20	4	26	12	18	23	1	0	0
2. Jardim Primavera			10	15	35	22	19	15	2	0
3. Monte Carmelo	108	28.584,38	0	19	12	19	2	1	0	0
4. Morro do Querosene	319	90.226,99	9	13	22	40	55	27	0	8
5. Novo Horizonte	348	66.589,57	18	14	15	36	20	2	0	0
6. Park Fraternidade	1064	129.347,93	48	50	40	58	33	4	1	2
7. Santa Terezinha	1497	282.891,57	49	63	61	49	20	3	2	8
8. Santos Dumont	3143	736.921,69	11	21	17	13	6	0	0	0
9. Turmalina	3830	816.834,71	120	299	257	172	33	13	0	4
TOTAL			269	520	471	427	211	66	5	22
TOTAL GERAL			1991							

fonte: Secretaria do Planejamento - Departamento de Habitação

Diante disso, é possível concluir que os trabalhos de Regularização de Interesse Social foram iniciados em bairros mais periféricos de Governador Valadares, destacando que a hipossuficiência da população que ocupa os núcleos urbanos informais objetos da REURB-S no

município é um elemento considerado como fundamental para as atividades do Programa. Assim, trata-se de um programa vinculado a uma política pública que efetiva o direito à moradia.

Além disso, outros bairros do município de Governador Valadares foram identificados como núcleos urbanos de Interesse Social, porém, apesar de ser uma quantidade maior de bairros, se comparado às Zonas de Interesse Social elencadas na tabela anterior, os outros imóveis identificados para a regularização fundiária são poucos, como visto a seguir:

ANO – 2021				
OUTROS BAIRROS	OCUPANTES IDENTIFICADOS COM FÁTICA	OCUPANTES IDENTIFICADOS COM DOCUMENTAÇÃO PENDENTE	OCUPANTES NÃO IDENTIFICADOS	PROCESSOS ARQUIVADOS A PEDIDO DO OCUPANTE
1. Altinópolis	6	1	0	1
2. Atalaia	0	0	0	1
3. Bela Vista	1	0	0	0
4. Carapina	2	0	1	0
5. Centro	1	2	0	0
6. D.Industrial	2	0	0	0
7. Esperança	1	1	0	0
8. Lourdes	3	1	0	0
9. Mãe Deus	1	0	0	0
10. Palmeiras	1	0	0	0
11. Penha	4	0	0	0
12. Santa Rita	3	1	0	0
13. São Tarcísio	0	1	0	0
14. Sion	1	0	0	0
15. Tiradentes	2	0	0	0
16. Universitário	1	0	0	0
17. Vale Pastoral	0	1	0	0
18. Vera Cruz	1	0	0	0
19. Vila do Sol	1	0	0	0
20. Vila Montes	1	0	0	0
21. Vila Mariana	0	1	0	0
22. Vila Rica	1	0	0	0
23. Vitória	1	0	0	0
TOTAL	33	9	1	2
TOTAL GERAL	45			

DISTRITO BAGUARI - ANO – 2021			
OCUPANTES IDENTIFICADOS COM FÁTICA	OCUPANTES IDENTIFICADOS COM DOCUMENTAÇÃO PENDENTE	OCUPANTES NÃO IDENTIFICADOS	PROCESSOS ARQUIVADOS A PEDIDO DO OCUPANTE
197	98	17	3

Levantamento Social Bairro Ipê - ANO – 2021			
OCUPANTES IDENTIFICADOS	OCUPANTES IDENTIFICADOS COM DOCUMENTAÇÃO PENDENTE	OCUPANTES NÃO IDENTIFICADOS OU SEM INTERESSE	DADOS DE OCUPANTES IDENTIFICADOS E ENVIADOS AO (GCT) PARA PROSSEGUIMENTO
26	4	14	30

fonte: Secretaria do Planejamento - Departamento de Habitação

Neste sentido, ressalta-se que a equipe que atua diretamente no Programa Municipal de Regularização Fundiária Urbana com zonas de Interesse Social tem critérios a serem considerados para a seleção das famílias que serão beneficiadas com as melhorias habitacionais²³, que visa identificar a renda per capita, se o imóvel a ser regularizado é próprio, o número de dormitórios/pessoas, se há idosos ou deficientes na família e as condições de habitabilidade do imóvel.

²³ Dados fornecidos pela Secretaria de Planejamento do Município de Governador Valadares. Departamento de Habitação, que podem ser solicitados na rua Prudente de Moraes, 660, Centro, Governador de Valadares, MG, Brasil, Telefone:(33)3279- 7400.

Para isso é aplicado um Questionário Socioeconômico²⁴ com os possíveis beneficiários do Programa, onde são colhidas informações sobre a composição do grupo familiar, a renda familiar, se há no grupo a presença de pessoa com deficiência, se a família está inscrita no CadÚnico, se recebem algum benefício assistencial e sobre a situação da saúde dos membros.

Ademais, esse Questionário Socioeconômico também busca identificar os dados do domicílio que será regularizada, como a sua localização, qual o tipo de imóvel, qual o tipo de ocupação, o tempo de ocupação, características da edificação e se há infraestrutura urbana no local.

Portanto, em Governador Valadares/MG há a aplicação das diretrizes da Lei nº 13.465 de 2017. A Regularização Fundiária Urbana é objeto das ações municipais e o Programa instituído para a implementação da REURB já está sendo executado e tem resultados sociais. Por fim, é possível visualizar que os principais núcleos urbanos informais identificados para regularização são em áreas municipais consideradas periféricas, composta por uma população mais vulnerável socioeconomicamente, de modo que a implementação da REURB traz benefícios diretos para os cidadãos que ocupam esses núcleos, efetuando o direito constitucional à moradia, e demonstrando que o interesse social da regularização fundiária se sobressai em Governador Valadares.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme abordado no decorrer deste artigo, a Lei nº 13.465 de 2017 foi criada para ser uma alternativa de regularização fundiária para incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial dos municípios brasileiros, e para ser um instituto hábil para proporcionar aos cidadãos a efetivação do direito fundamental à moradia.

Diante do contexto de irregularidade fundiária, consequência do intenso processo de urbanização brasileiro, dos conjuntos de aglomerados nos grandes centros e da burocratização existente para registrar imóveis, a REURB surge como um mecanismo eficaz para implementar preceitos fundamentais que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina.

Assim, verificou-se que a REURB tem uma característica social muito forte, pois, desencadeia na sociedade impactos que se mostram essenciais para a manutenção da vida digna

²⁴ Questionário Socioeconômico aplicado pela equipe do Programa de Regularização Fundiária Urbana do município de Governador Valadares, MG.

da população, sendo a concretização de um direito social. Ademais, sob um panorama geral, além da Lei nº 13.465 de 2017 trazer inovação sobre demarcação urbanística e os seus benefícios sociais, a REURB ainda promove a integração social, a geração de emprego e renda, a garantia de efetivação da função social da propriedade e a concretização de princípios constitucionais.

Neste sentido, concluiu-se que, para a promoção dos possíveis efeitos da REURB, é imprescindível que cada município organize sua legislação local para que as diretrizes estabelecidas pela Lei REURB sejam efetivadas. Dessa forma, a região de Governador Valadares, que foi objeto deste estudo, é atualmente um município de Minas Gerais que já implementa as diretrizes da Lei Federal, tendo legislação própria e estruturada para gerir um Programa de Regularização Fundiária promissor.

Foi possível verificar que as áreas do município de Governador Valadares que são objetos de ações do Programa REURB, tratam-se de núcleos urbanos informais compostos por uma população economicamente mais vulnerável e carente de recursos para regularizar seus imóveis por conta própria. Isso demonstra a efetivação de uma política pública.

Além disso, a legislação municipal analisada nesta pesquisa é acessível a todos os interessados por meio do portal da transparência da Prefeitura de Governador Valadares e por descrever todo o procedimento a ser realizado de forma objetiva, o que a torna de fácil compreensão, oportunizando aos legitimados maior acesso às diretrizes que regulam o processo.

Desse modo, restou demonstrado que a Regularização Fundiária tem papel essencial para o desenvolvimento socioeconômico e, em Governador Valadares não é diferente, a aplicação das disposições da REURB oferta aos cidadãos a oportunidade de terem segurança jurídica sobre seus imóveis e oferta ao município a possibilidade de ter os núcleos urbanos informais incorporados ao seu ordenamento territorial. Neste sentido, a hipótese da presente pesquisa foi confirmada.

Por fim, ressalta-se que a pesquisa do presente trabalho será continuada em momento posterior, de modo a analisar as ações desenvolvidas pelo Programa Municipal de Regularização Fundiária Urbana de Governador Valadares em Minas Gerais no bairro Turmalina, haja vista que esse é o núcleo urbano informal com maior número de ocupação objeto da REURB no município e, conseqüentemente, é também o núcleo urbano com mais resultados práticos das ações instituídas pelo Programa de REURB local.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Institui o novo código florestal brasileiro. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso 15 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso 15 out. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cartilha da Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.565, de 2017**. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf>. Acesso 15 out. 2022.

Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p., il. – (Por uma cultura de direitos humanos).

_____. Cartilha de orientações: **Consórcios públicos para regularização fundiária urbana**. Desenvolvimento econômico de Minas Gerais. Disponível em: <<http://minasdigital.mg.gov.br/assets/projetos/1064/ab1229b801bae41131531cd69de5c3f3.pdf>>. Acesso em 20 de out 2022.

DINO. **Regularização fundiária como instrumento de arrecadação para os municípios**. Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/dino/2020-09-01/regularizacao-fundiaria-incrementa-arrecadacao-de-municipios.html>>. Acesso em 08 nov. 2022.

DUARTE, Fellipe. **Aspectos Ambientais da Regularização Fundiária Urbana**. Disponível em: <<https://fellyped.jusbrasil.com.br/artigos/713465175/aspectos-ambientais-da-regularizacao-fundiaria-urbana>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

FONSECA, Fatima Tadea Rombola; ARAÚJO, Vagner; INDIO Luiza. **A REURB como instrumento de transformação social e oportunidade de atuação no mercado imobiliário**. Disponível em: <<https://www.machadomeyer.com.br/pt/inteligencia-juridica/publicacoes-ij/imobiliario/a-reurb-como-instrumento-de-transformacao-social-e-oportunidade-de-atuacao-no-mercado-imobiliario>>. Acesso em: 08 nov. 2022.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**, vol 5: direito das coisas. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 229 et seq).

GOVERNADOR VALADARES. **Decreto nº 11.686, de 05 de julho de 2022**. Nomeia Comissão do Programa Municipal de Regularização Fundiária de Interesse Social “Morar Legal”. Governador Valadares: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: <https://transparencia.valadares.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Decreto_11686_2022?cdLocal=5&arquivo=%7BCCAC36BB-E7C4-238C-BCC7-5ECBCCDE82ED%7D.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2022.

GOVERNADOR VALADARES. **Lei Complementar nº 238, de 18 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre o Programa Municipal de Regularização Fundiária Urbana. Governador Valadares: Câmara Municipal, [2018]. Disponível em: <<https://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-legislacao/info/lei-complementar-238-2018/7993>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

GOVERNADOR VALADARES. **Lei Complementar nº 248, de 09 de outubro de 2019**. Altera a Lei Complementar nº 034, de 14 de dezembro de 2001, que institui o Código Tributário do Município. Governador Valadares: Câmara Municipal, [2019]. Disponível em: <<https://transparencia.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-legislacao/info/lei-complementar-248-2019/8401>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

GOVERNADOR VALADARES, Prefeitura Municipal de. Secretaria de Planejamento. **Fluxograma: Processo de Regularização Fundiária de Interesse Social Provocado pelo Governo Municipal**. Minas Gerais, 2022.

_____. **Habitação e Urbanismo. Direito à Moradia**. Disponível em: <<https://urbanismo.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=9>>. Acesso em: 11 out. 2022.

MATEUS, Cibele Gralha. **Direito à moradia X Direito de propriedade**. Disponível em: <<https://www.sedep.com.br/artigos/direito-a-moradia-x-direito-a-propriedade/>>. Acesso em: 10 out 2022.

MATTOS, Marcos Vinícius Barcelos. **Benefícios da REURB para os municípios**. Disponível em: <<https://usucampeao.com.br/beneficios-da-reurb-para-os-municipios/>>. Acesso em: 20 out. 2022.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **Direito à Moradia Sobre Áreas Ocupadas**. Curitiba: Ed. Juruá, 2017.

OVANDO Jr., Altivo. **Regularização Fundiária Urbana: Comentários à Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017 / Altivo Ovando Junior. – 1. ed. – Belo Horizonte, MG : Editora Del Rey, 2021. 120 p.**" (Altivo Ovando Júnior, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA)

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. - 14. ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2015.

_____. **Portal da Transparência**. Prefeitura Municipal de Governador Valadares. Disponível em: <https://transparencia.valadares.mg.gov.br/bus_ava.aspx?search=reurb&f=&t=&m=1&c=>>. Acesso em: 20 nov. 2022.

RIBEIRO, Luiz. **Metade dos imóveis o país são irregulares, segundo ministério**. Disponível em: <<https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/i/moveis-irregulares-no-brasil.shtml>> . Acesso em: 10 out. 2022

ROCHA, Débora Cristina de Castro da; DANEIL, Claudinei Gomes. **REURB-S e REURB-E - Regularização fundiária e os seus aspectos socioeconômicos**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/332402/reurb-s-e-reurb-e---regularizacao-fundiaria-e-os-s-eus-aspectos-socioeconomicos>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

_____. **Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAN**. Departamento de Habitação. Governador Valadares/MG, 2022.

SERVIÇOS, Pratices Consultoria &. **Regularização Fundiária (REURB)**. Disponível em: <<https://praticesconsultoria.com.br/regularizacao-fundiaria-reurb/>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

TARTUCE, Flávio. **A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade**. Pensar: Revista de Ciências Jurídicas, local, v. 23, n. 3, p. 01 a 23, jul/set. 2018. Disponível em: <<https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/7800/pdf>>.

TARTUCE, Flávio; SIMÃO, José Fernando. **Direito Civil**, vol 4: Direito das Coisas. 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2012, p. 102.