

A LEI 13.465/2017 E AS INSEGURANÇAS JURÍDICAS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A Responsabilidade dos Municípios e a Efetividade da Lei

ALINE VANESSA PENICHE WALTZER¹; MARTA MARQUES ÁVILA²

¹Universidade Federal de Pelotas – alinewaltzer@gmail.com

²Universidade Federal de Pelotas – mmaavila@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A Lei 13.465/2017, mais conhecida como Lei da Regularização Fundiária Urbana (REURB) — “fórmula brasileira” de promoção da regularização de núcleos urbanos e informais — adota uma abordagem jurídico-pluralista centrada no desenvolvimento pleno das áreas no enfrentamento ao déficit habitacional brasileiro, visando assegurar o direito à moradia digna considerando seus aspectos ambientais, jurídicos, sociais e urbanísticos (SILVA e VIEIRA, 2022. pág. 1774).

A Constituição Federal preconiza em seu artigo 23, inciso IX, que é competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e melhorar as condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988). De acordo com a REURB, artigo 10, inciso I, esses entes devem observar o objetivo da lei de “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” (BRASIL, 2017).

Apesar de seus nobres objetivos, a aplicação da Lei nº 13.465/2017 enfrenta diversos problemas em sua implementação. A Cartilha de Regularização Fundiária Urbana (MOURA, 2017), versa que além de conceder titulação aos ocupantes, a REURB visa à implantação de infraestrutura essencial, como pavimentação, esgoto, energia e fornecimento de água com objetivo de trazer melhorias. Contudo, embora a REURB estabeleça instrumentos importantes, ela falha em prever prazos claros ou sanções para os municípios no descumprimento desses requisitos, o que gera insegurança jurídica e afeta a garantia da moradia digna.

Este artigo objetiva explorar as inseguranças jurídicas provocadas pela lacuna na responsabilização dos Municípios, analisar as consequências para a efetividade da REURB e apontar as incompatibilidades entre as regras da Lei nº 13.465/2017 e o Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). A pesquisa examina ainda o artigo 182 da Constituição Federal, que coloca o Município como principal promotor da política de desenvolvimento urbano — e, portanto, da REURB no Brasil. Ademais, analisam-se as consequências dessa lacuna para a garantia da moradia digna e a segurança jurídica dos cidadãos beneficiados pela REURB.

2. METODOLOGIA

Para investigar as inseguranças jurídicas associadas à implementação da Lei nº 13.465/2017, este estudo adotou uma abordagem metodológica qualitativa, focada na análise documental. Legislações federais pertinentes, incluindo o texto

integral da Lei da Regularização Fundiária Urbana e o Decreto-Lei nº 4.657/42, bem como a Constituição Federal de 1988, foram utilizados para embasar a discussão. Assim como documentos complementares, como a Cartilha de Regularização Fundiária Urbana (MOURA, 2017). O estudo abrange também um exame crítico da literatura acadêmica existente sobre o tema, focando em artigos e publicações recentes que discutem a relação entre segurança jurídica, direito à moradia e políticas públicas urbanas.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Fundação João Pinheiro¹ apontou que entre 2019 e 2024, o déficit habitacional no Brasil cresceu de 5.964.993 para 6.215.313 moradias, além de 16 milhões de pessoas morando nas mais de 11 mil favelas existentes no país (TAMINETTI, 2024). A Lei REURB representa um avanço significativo do ordenamento jurídico brasileiro que visa reduzir a informalidade e o déficit habitacional brasileiro, concedendo instrumentos jurídicos como a legitimação fundiária, o direito de laje e a titulação dos ocupantes, para atender o direito fundamental à moradia e minimizar problemas como a insegurança da posse de imóveis urbanos e rurais e a precariedade constante das habitações.

A Reurb é um procedimento administrativo que ocorre por meio de duas modalidades: Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), destinada à ocupação por população de baixa renda, e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), voltada a ocupações por grupos de maior renda. Em ambos os casos, o objetivo é promover a segurança jurídica e a cidadania dos ocupantes. Além disso, a regularização fundiária urbana, conforme definida pela REURB, é essencial para garantir condições habitacionais dignas, contribuindo para o acesso a serviços públicos, como água potável, saneamento básico e eletricidade (BRASIL, 2017).

Nos termos da Carta Magna brasileira o Município é o ente legítimo para promover o desenvolvimento urbano, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988. Art. 182, VIII) . Desse modo, o Município é o principal ator no cenário da regularização urbana, responsabilidade materializada, dentre outras, por meio das seguintes atividades: notificação e identificação das áreas e seus ocupantes, assinatura de um termo de compromisso, e estabelecimento de cronograma de ações para a implementação das obras e serviços previstos de regularização urbana, que por ela deve ser elaborado e aprovado. A elaboração do projeto de REURB deve conter, dentre outros, estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental, visando melhorias em relação à situação anterior, para que as unidades regularizadas estejam em conformidade com o ordenamento territorial urbano.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei nº 4.657/42, estabelece que na aplicação do Direito Público, os entes públicos, devem evitar situações de incerteza jurídica, obedecendo aos princípios fundamentais da segurança jurídica e da justiça no que diz respeito às interações entre os cidadãos e o Estado. Todavia, a Lei da REURB contraria a natureza da LINDB ao afirmar que:

¹ Criada em 1969, a Fundação João Pinheiro é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, responsável por calcular o déficit habitacional no Brasil e estimam a falta (déficit) de habitações e/ou existência de moradias em condições inadequadas em relação a um conjunto de serviços habitacionais básicos.

eventual ausência de infraestrutura nas áreas a serem regularizadas não obsta o prosseguimento da REURB, bastando tão somente a assinatura de um termo de compromisso e apresentação de um cronograma físico de serviços(...). (Lei 13.465/2017 prevê em seu Art. 36, § 3º)

Uma vez que o compromisso assumido pelo Município não garante, de fato, a integração plena das áreas regularizadas ao tecido urbano formal. Os municípios, que em sua maioria utilizam recursos financeiros próprios para promover a regularização fundiária, frequentemente alegam limitações financeiras “em face da demanda e em face de outras necessidades que (...) deve suprir” e falta equipe técnica, deixando muitos projetos de regularização estagnados. É fato que o direito fundamental à moradia, tem características próprias de eficácia contida, cuja efetivação incorre em custos econômicos elevados, e que o ente deve obedecer, dentre outros, o princípio da reserva do possível (ÁVILA, 2023). No entanto, a incerteza em relação à conclusão efetiva do processo de regularização fundiária acaba por minar a confiança dos beneficiários na legislação, uma vez que a ausência de prazos para implementação dos compromissos assumidos e de consequências jurídicas pelo não honrado, torna a garantia de uma moradia digna e devidamente estruturada uma promessa muitas vezes inviável (SILVA e ALMEIDA, 2020).

Como resultado, muitos projetos ficam estagnados devido à falta de capacidade administrativa ou financeira dos municípios, que frequentemente alegam limitações fazendárias e escassez de equipe técnica no quadro municipal para viabilizar as atividades essenciais que demandam procedimentos de regularização fundiária (CNM, 2023).

Sem a certeza de que as obras serão concluídas conforme o planejado, os beneficiários da regularização fundiária vivem em constante incerteza. A formalização de suas posses não vem acompanhada da garantia de acesso à infraestrutura urbana básica. Além disso, a possibilidade de alterar os cronogramas de ações conforme a “disponibilidade financeira” dos municípios cria uma situação onde o cumprimento dos direitos depende de variáveis políticas e econômicas, o que diminui a previsibilidade e a estabilidade necessárias para que as políticas públicas de regularização sejam efetivas.

4. CONCLUSÕES

A Lei nº 13.465/2017, REURB, de fato, é ferramenta primordial na concretização do direito fundamental à moradia, no entanto, os números disponibilizados pela FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, demonstram que o déficit habitacional no Brasil, não tem diminuído. Este fato pode ser atribuído a deficiências na Lei de forma a prejudicar a sua efetividade ao omitir quanto a prazos e penalidades aos municípios pelo não cumprimento dos requisitos que estabelecem a garantia do direito à moradia digna no Brasil.

Conforme demonstrado, essas lacunas comprometem a efetividade da legislação e, conseqüentemente, frustram os direitos dos cidadãos que habitam núcleos urbanos informais previstos no artigo 182 da Constituição Federal de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia de bem-estar de seus habitantes.

A criação de mecanismos de responsabilização claros e a previsão de sanções são passos importantes para que os municípios possam atuar de maneira mais efetiva, assegurando que a regularização fundiária cumpra seus

objetivos sociais e jurídicos. A dependência das condições financeiras e políticas locais, aliada à falta de prazos e penalidades definidas, não podem continuar a gerar um ambiente de incertezas que prejudica a segurança jurídica dos beneficiários. Ademais, tais ações deveriam ser realizadas através do somatório de esforços entre os entes da Administração, já que o direito à moradia não é de competência privativa do Município (Ávila, 2023). É necessário a manutenção de uma agenda permanente de debate sobre as necessárias alterações e adequações nos instrumentos e procedimentos previstos na legislação de forma a desenvolver um instrumento jurídico apto ao compartilhamento da titularidade da terra e a gestão coletiva da propriedade.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, M.; MASSAU, G. Enquadramento dogmático do direito social à moradia: Perspectiva Crítica. In: Organização de Lima, Newton. Constitucionalismo, Democracia e Teoria do Direito. 1. ed. Campina Grande, PB: Papel da Palavra, 2023. p. 36-55. Disponível em: [978-65-85626-10-1 \(pub.html5.com\)](https://pub.html5.com/978-65-85626-10-1). Acesso em: 08 out. 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana... Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 19 ago. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Pesquisa CNM: 1.863 Municípios declaram falta de equipe técnica para a Regularização Fundiária Urbana**. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/pesquisa-cnm-1-863-municipios-declaram-falta-de-equipe-tecnica-para-a-regularizacao-fundiaria-urbana>. Acesso em: 06 out. 2024.

MOURA, J. **Cartilha de Regularização Fundiária Urbana**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2017. Disponível em: <https://www.capacidades.gov.br/capaciteca/cartilha-reurb-regularizacao-fundiaria-urbana-e-a-lei-no-13-465-de-2017/>. Acesso em: 15 set. 2024

TAMINETTI, G. Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios. **FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>. Acesso em: 5 jul. 2024.

VIEIRA, A.; FARIAS, T. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB): considerações sobre a sua matriz conceitual normativo-doutrinária. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, Vol. 15, N.04., p. 1772-1809, 2023. Acessado em 29 set. 2024. Online. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/74367>