

**ANÁLISE JURÍDICA A RESPEITO DA
POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE
INTERESSE SOCIAL (REURB-S) EM ÁREAS
PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO NA RUA AMÂNDIO
SILVA NO MUNICÍPIO DE CANDELÁRIA/RS**

REVISTA DE
DIREITO 
DOM ALBERTO

Desde 2010

Coordenações de Pós-Graduação e Curso de
Direito da Faculdade Dom Alberto, de Santa
Cruz do Sul/RS.

LEGAL ANALYSIS REGARDING THE POSSIBILITY OF APPLICATION OF URBAN
LAND LEGALIZATION OF SOCIAL INTEREST (REURB-S) IN PUBLIC AREAS: CASE
STUDY IN RUA AMÂNDIO SILVO IN THE MUNICIPALITY OF CANDELÁRIA/RS

Ivania Caroline Schiferdecke

Graduanda em direito na faculdade Dom Alberto de Santa Cruz do Sul/RS. E-mail:
ivianaschiferdecke_@hotmail.com.

Franciele Leticia Kühn

Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul. Pós-graduada em Direito Processual Civil. Professora no Centro de Ensino Superior Dom Alberto e nos cursos preparatórios para OAB e concursos públicos no CEISC. Professora integrante do Núcleo Docente Estruturante (NDE) do curso de direito da Faculdade Dom Alberto. E-mail: kuhlfranciele@gmail.com.

Resumo:

O objetivo principal da pesquisa é a análise jurídica a respeito da aplicabilidade da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social em imóveis públicos, em especial ao núcleo informal consolidado na Rua Amândio Silva, localizada no município de Candelária/RS. A presente pesquisa se justifica pelo fato da regularização fundiária ser um instituto de garantia da dignidade da pessoa humana, do direito fundamental a moradia e do direito a propriedade. O problema que norteia a pesquisa é verificar qual a possibilidade de aplicação da Regularização Fundiária Urbana para fins de Interesse Social (REURB-S) no caso de invasão de imóveis públicos, em especial ao caso consolidado na Rua Amândio Silva, no município de Candelária/RS. Para responder essa indagação, pretende-se descrever as principais características dos bens públicos, assim como a possibilidade de utilização por particulares através dos institutos jurídicos de direitos reais conferidos à administração pública; demonstrar as formas de regularização fundiária, em especial na modalidade de REURB-S, aos núcleos urbanos informais presentes em bens públicos; analisar a (im) possibilidade de aplicação da REURB-S no caso de invasão ao bem público consolidada na

SCHIFERDECKE, I. C. KÜHL, F. L. ANÁLISE JURÍDICA A RESPEITO DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S) EM ÁREAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO NA RUA AMÂNDIO SILVA NO MUNICÍPIO DE CANDELÁRIA/RS

Rua Amândio Silva, localizada no município de Candelária/RS, objetivando garantir o direito fundamental à moradia, a dignidade humana e o cumprimento da função social da propriedade. O presente trabalho foi desenvolvido pela abordagem dedutiva, apoiada em técnicas de pesquisas bibliográficas, documentais e entrevista para subsidiar o estudo de caso. Ao final, restou demonstrado que a REURB-S poderá ser aplicada de forma parcelada ao núcleo urbano informal consolidado na Rua Amândio Silva, utilizando aos casos anteriores a 22 de dezembro de 2016, através do instituto da Legitimação Fundiária, e nos casos posteriores a esse lapso temporal, o instituto da Concessão de Direito Real de Uso.

Palavras-chave: Bens públicos. Direito à moradia. REURB-S.

Abstract:

The main objective of the research is the legal analysis regarding the applicability of Urban Land Regularization of Social Interest in public properties, especially to the informal nucleus consolidated in Rua Amândio Silva, located in the city of Candelária / RS. This research is justified by the fact that land title regularization is an institute to guarantee the dignity of the human person, the fundamental right to housing and the right to property. The problem that guides the research is to verify the possibility of applying Urban Land Regularization for Social Interest purposes (REURB-S) in the case of invasion of public property, especially in the case consolidated at Rua Amândio Silva, in the municipality of Candelária / LOL. To answer this question, it is intended to define as the main characteristics of public goods, as well as the possibility of use by individuals through legal institutes of real rights conferred on the public administration; demonstrate the forms of land tenure regularization, especially in the form of REURB-S, to informal urban centers present in public goods; analyze the (im) possibility of applying the REURB-S in the event of an invasion of the public property consolidated on Rua Amândio Silva, located in the municipality of Candelária / RS, in order to guarantee the fundamental right to housing, human dignity and the fulfillment of social function of the property. The present work was developed by the deductive approach, supported by bibliographical research techniques, documental and interview to subsidiary the case study. In the end, it was shown that the REURB-S can be applied in installments to the informal urban nucleus consolidated on Rua Amândio Silva, using cases prior to December 22, 2016, through the Land Legitimation Institute, and in cases subsequent to that temporal lapse, the institute of the Concession of Real Usage Right.

Key-words: Public Goods. Right to housing. RETURN.

1 INTRODUÇÃO

Os problemas habitacionais existem no Brasil desde o sistema sesmarias, sendo que durante a história legislativa brasileira houve diversas tentativas de regularizar essas habitações informais. Com a conversão da medida provisória nº 759 de 2016, a Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017 surgiu em nosso ordenamento jurídico, juntamente com uma série de reformas aprovadas pelo Congresso Nacional, visando, entre outras providências, estabelecer uma nova abordagem de Regulamentação Fundiária Urbana.

Já em seu primeiro artigo, a referida norma, propõem resolver questões emergentes de ordem jurídica, urbanística, ambiental e social com a regularização de imóveis urbanos em núcleos informais. Considerando tal legislação, o presente artigo busca analisar a possibilidade de aplicação da norma ao núcleo urbano informal presente no município de Candelária/RS, mais precisamente na Rua Amândio Silva, onde famílias de baixa renda se apropriaram de um imóvel público pertencente ao próprio município, com o objetivo inicial de constituir moradia para suas famílias através da posse.

Assim, intenta-se responder o seguinte questionamento: qual a possibilidade de aplicação da Regularização Fundiária Urbana para fins de Interesse Social (REURB-S) no caso de invasão de imóveis públicos, em especial ao caso consolidado na Rua Amândio Silva, no município de Candelária/RS?

Visando verificar a possibilidade de aplicação desse instituto, o presente estudo desenvolveu-se utilizando uma abordagem metodológica dedutiva, apoiada em pesquisas bibliográficas, documentais e entrevista com a Diretora de Engenharia e Arquitetura do Município de Candelária, as quais auxiliaram no desenvolvimento do presente estudo de caso, para a elaboração dos seguintes objetivos: descrever as principais características dos bens públicos, assim como a possibilidade de utilização por particulares através institutos jurídicos de direitos reais conferidos à administração pública; demonstrar as formas de regularização fundiária, em especial na modalidade de REURB-S, aos núcleos urbanos informais presentes em bens públicos; analisar a (im) possibilidade de aplicação da REURB-S no caso de invasão ao bem público consolidada na Rua Amândio Silva, localizada no município de Candelária/RS, objetivando garantir o direito fundamental à moradia, a dignidade humana e o cumprimento da função social da propriedade.

2 AS CARACTERÍSTICAS DE BENS PÚBLICOS NO BRASIL E A (IM) POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO E AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS

Este tópico será direcionado a apresentação das características dos bens públicos no ordenamento jurídico brasileiro, demonstrando a sua impossibilidade de alienação em decorrência da afetação, assim como demonstrará os institutos administrativos aplicáveis para regular a utilização de imóveis públicos por particulares.

As múltiplas atividades da administração pública são desempenhadas tanto pelos seus poderes, pelos meios jurídicos de desenvolvê-los, quanto pelo conjunto de bens patrimoniais utilizados para o atendimento de seus fins. Esses bens integram o patrimônio do Estado, sendo utilizados para a manutenção do interesse da coletividade, servindo de meio mediato, ou imediato, para garantir o interesse público, motivo pelo qual incidem normas diferentes das que regem os bens privados. (MEDAUAR, 2014, p.277 e p.279,).

A legislação brasileira, no Código Civil de 2002, adotou uma terminologia própria, não se limitando ao que era adotado em legislações estrangeiras no que dispõe sobre as distinções de bens públicos. Os bens públicos brasileiros possuem uma divisão tripartite, sendo eles: os bens de uso comum do povo; os bens de uso especial; e os bens dominicais (DI PIETRO, 2021, p. 854).

Nesse sentido, cumpre destacar aqui o conceito estabelecido por Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burl e Filho (2016, p. 636) aos bens públicos, afirmando que “são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais”.

O direito brasileiro estabelece critérios para a classificação dos bens públicos, sendo eles a destinação e a afetação do bem. Os bens de uso comum são aqueles destinados por sua natureza, ou por lei, ao uso pela coletividade, como é o caso de ruas, rios e praças; no que diz respeito aos bens de uso especial, é correto afirmar que são destinados ao uso exclusivo da administração pública, para o exercício de suas funções, destacando como exemplo os imóveis onde as repartições públicas se instalam, e também os bens móveis utilizados pelos agentes públicos no desempenho da função; por fim, no que tange a classificação dos bens públicos dominicais, observa-se que, assim como os outros bem públicos citados, eles também possuem como titular de direito a administração pública, entretanto não possuem uma destinação pública definida, como as terras devolutas e os bens móveis que por algum

motivo não são mais utilizados pela administração pública (DI PIETRO, 2021, p. 854).

Segundo Di Pietro (2021, p. 854) é possível verificar um ponto em comum em relação aos bens de uso comum do povo e aos bens de uso especial, a sua destinação. Já a terceira espécie, os bens dominicais, se diferencia pelo fato de não possuir uma destinação pública. Os bens de uso comum e os bens de uso especial são classificados como bens de domínio público, já os bens dominicais são classificados como bens de domínio privado do Estado.

O Código Civil de 2002 estabelece em seu artigo 100 que os bens públicos são inalienáveis enquanto conservarem sua qualificação. Essa inalienabilidade diz respeito apenas aos bens de uso comum e aos bens de uso especial da administração pública, visto que os bens públicos classificados como dominicais podem ser alienados em forma prevista pela lei. (HORVATH, 2011, p.38)

Decorrem da inalienabilidade empregada aos bens públicos os atributos de impenhorabilidade, impossibilidade de oneração e de imprescritibilidade. Entretanto, apenas o atributo da impenhorabilidade é absoluto, visto que, ocorrendo a desafetação, o bem público perde sua destinação pública, tornando possível a valoração patrimonial do bem e sua alienação por tal instituto administrativo (DI PIETRO, 2021, p. 858).

A afetação é atribuída aos bens públicos por meio de lei, impondo ao bem uma destinação pública, uma função para a administração pública, os quais passam a ser qualificados como bens de uso comum do povo ou bens de uso especial. (LOPES; DISCONZI, 2012, p. 8).

Agora, o instituto da desafetação caracteriza-se quando bem público perder a destinação a ele conferida anteriormente, passando para a classe de bem dominical, mediante um ato administrativo ou por força de lei. Assim, os bens desafetados passam a ter a possibilidade de alienação conforme a vontade da própria administração pública em dispor do seu patrimônio (HORVATH, 2011, p.40).

Em termos gerais, são passíveis de alienação apenas os bens públicos classificados como dominicais, pois perderam sua destinação, e não estão mais cumprindo com a sua função para o regular desempenho das atividades da administração pública, tampouco estão servindo ao público em geral. (FILHO, 2009, p. 1.084). Essas possibilidades e impossibilidades de alienação estão previstas nos artigos 100 e 101 do Código Civil¹.

¹ Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

A dúvida paira no que diz respeito a possibilidade de usucapião dos bens dominicais, os quais perderam sua destinação e afetação para a administração pública. A resposta clara dessa questão é trazida aqui por Di Pietro (2021, p.898) quando afirma que, após larga discussão doutrinária e jurisprudencial, no Brasil não é mais permitido a aquisição de bens públicos de qualquer espécie através do instituto da usucapião, como permitidos em constituições brasileiras anteriores, cujo objetivo era assegurar o direito de propriedade àquele que cultivasse a terra com o próprio trabalho e o de sua família.

O Decreto nº 22.785/33 proibia expressamente a aquisição de bens públicos por meio de usucapião, sendo que posteriormente surgiu os Decreto-lei nº 710/38 e Decreto-lei nº 9.760/46 que legislavam no mesmo sentido, e a inteligência do Supremo Tribunal Federal, pela súmula de número 340, que consagrou o entendimento que nenhuma espécie de bens públicos poderia ser adquirida pelo instituto da usucapião. (DI PIETRO, 2021, p. 861).

Em razão da imprescritibilidade dos bens públicos, fundamentada em nossa lei maior, nos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição Federal, é impossível realizar qualquer tipo de usucapião de bens imóveis públicos de qualquer espécie, sejam rurais ou urbanos (FIGUEIREDO, 2008, p.582).

Entretanto, é possibilitado à administração pública a utilização de instrumentos administrativos capazes de permitir que particulares utilizem de imóveis públicos quando o ente público entender necessário, isto é, quando atender o interesse público. As formas mais comuns de consentimento dessa utilização são reconhecidas como autorização de uso, permissão de uso e a concessão de uso de bens públicos. (MEDAUAR, 2014, p.288).

Essa utilização de bens públicos por particulares pode ser deferida sobre imóveis de qualquer espécie, devendo haver antes a manifestação da Administração Pública no sentido de permitir o uso especial do imóvel público, sem que o uso do bem o leve a inutilização ou destruição. No entanto, cumpre destacar que nenhum particular possui o direito natural de uso especial de imóveis públicos, mas qualquer um, seja pessoa física ou jurídica, pode adquiri-lo mediante contrato com a Administração Pública (MEIRELHES; FILHO, 2016, p. 642 e 643).

Cabe aqui mencionar que essa utilização dos bens públicos não gera a transferência da propriedade, mas sim a transferência da posse, isto é, a utilização de tais institutos que permitem o uso especial de imóveis públicos se destina tão somente a posse ou a detenção do imóvel, não conferindo título de propriedade ao possuidor.

Nesse ponto Mônica Menine Pereira (2020, p.432) faz uma importante distinção

acerca dos bens afetados e dos bens desafetados. Para o autor, os bens afetados, no caso, os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial da administração pública, em razão de sua destinação, possuem o condão de impossibilitar a transformação de uma ocupação indevida em posse, permanecendo então a mera detenção dos invasores. Já nos casos de invasões dos bens dominicais, a invasão pode ser transformada em posse, visto que ausente a afetação de tais bens, ou seja, não possuindo uma destinação pública existente.

Outro ponto que deve ser tratado aqui, diz respeito a diferença entre a posse e a propriedade. Paulo Lobô (2021, p. 28) diz que quando a posse não pertence ao próprio dono da coisa, o direito à posse e o direito à propriedade vivem em constante tensão. Para o autor a posse é a essência de determinados direitos ou o seu interesse legítimo mais relevante. O direito à moradia decorre da luta pelo reconhecimento jurídico do direito à aquisição e conservação da posse, elevado à direito social fundamental no art. 6º da Constituição Federal Brasileira. Já no que dispõe a propriedade, o Paulo Lobô (2021, p. 44) expõe que, segundo o Código Civil, o direito à propriedade é perpetuo e consiste na possibilidade de de usar, fruir e dispor da coisa e no direito de reavê-la de quem a detenha injustamente.

A partir do estudo das características dos bens públicos é possível verificar que os mesmos possuem algumas prerrogativas, a inalienabilidade, como regra, a impenhorabilidade, a imprescritibilidade e não onerabilidade. Entretanto o atributo da inalienabilidade sofre exceções a partir do momento em que o bem é desafetado, sendo possível alienar bens públicos dominicais. Há, portanto, situações em que o bem público pode ser utilizado exclusivamente pelo particular, entendimento que será importante para compreender a possibilidade de regularização fundiária de invasões em imóveis públicos.

3 POSSIBILIDADE LEGAL DE REGULARIZAÇÃO DE USO DE BEM PÚBLICO PARA FINS DE MORADIA

Uma vez entendida a possibilidade de uso bem público desafetado por particular, através de ferramentas administrativas como a autorização, a permissão e a concessão de uso de bem público, passa-se a verificar a aplicação desses institutos no caso de uso de bem público para fins de moradia.

Para Odete Medauar (2014, p.288) a Autorização de Uso é um ato administrativo pelo qual a Administração Pública outorga a um particular o direito de utilizar um bem público de qualquer espécie, em regra por um curto período de tempo, sem necessidade de

autorização legislativa ou licitações, podendo ser revogada de qualquer tempo. Um exemplo habitual desse ato administrativo são as autorizações municipais para a instalação de circos.

Devido ao fato da autorização de uso possuir um caráter transitório, não existe forma ou requisito especial para sua efetivação, tendo em vista que será realizada apenas uma atividade irrelevante para a Administração, sendo apenas necessário um ato escrito, passível de revogação pelo Poder Público em qualquer tempo e sem qualquer tipo de ônus para a Administração Pública. (MEIRELHES; FILHO, 2016, p. 644).

A Permissão de Uso por sua vez é um ato administrativo, também unilateral, discricionário e precário, como a autorização de uso, podendo ser oneroso ou gratuito. A lei de licitações nº 8.666/93, ainda vigente, em seu art. 2º, torna necessárias a realização de licitação nos casos de permissão de uso qualificado, salvo nos casos de programas habitacionais como dispõe o artigo 17, inciso I, alínea “f” da Lei nº 8.666/93, o que não é comumente utilizado pela Administração, por se tratar de um ato precário, motivo pelo qual para isso existem os instrumentos da concessão de direito real de uso, da doação e da legitimação de posse. (FARIAS, 2002 p.95).

Entretanto, a nova Lei de Licitações nº 14.133, publicada em 01 de abril de 2021, em seu artigo 2º, inciso IV, tornou desnecessária a necessidade de aplicação de licitação aos casos de permissão de uso, seja na forma precária e unilateral. (DI PIETRO, 2021, p. 876).

Odete Medauar (2014, p. 288) destaca que, em regra, a permissão de uso se dá para a utilização de imóveis públicos por particulares, não se aplicando a real destinação do bem, mas de forma compatível, como a abertura de bancas de jornais em ruas, mesas e cadeiras nas calçadas de bares e restaurantes, etc.

No que se refere a Concessão de Uso, a utilização do bem deve ser feito de acordo com a sua destinação, através de um contrato administrativo que concede ao particular a utilização do imóvel de forma privativa, podendo ser onerosa ou não, para que desempenhe atividade de acordo com a destinação do bem. Por haver uma oneração maior ao concessionário, é necessário que a concessão seja feita de forma contratual, onde previamente será estabelecido um prazo maior comparado ao dos outros institutos (DI PIETRO, 2021, p. 872).

Como os demais contratos administrativos, a concessão de uso requer a prevalência do interesse público para a contratação, concedendo aos particulares um direito personalíssimo sobre o bem, mas passível de alteração de cláusulas regulamentares de ajuste, ou até mesmo, sua rescisão antecipada se comprovado motivos relevantes para tal

(MEIRELHES; FILHO, 2016, p. 647). A Concessão de Direito Real de Uso surgiu no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Lei 227/67, artigo 7º e 8º, posteriormente alterada pela Lei nº 11.481/07 e pela Lei nº 13.240/15. Atualmente prevista também na Lei 14.133/2021.

Como direito real, a concessão de uso é transferível inter vivos ou por sucessão legítima ou testamentária, a título gratuito ou oneroso, mas devendo ser revertido à Administração Pública, caso o possuidor ou seus sucessores não lhe derem o seu uso anteriormente tratado, ou desviarem de sua função (MEIRELHES; FILHO, 2016, p. 649).

Já a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia se desenvolveu em nosso ordenamento jurídico por meio da Medida Provisória 2.220/01, dispondo sobre a possibilidade da Administração Pública conceder através desse instrumento o uso de imóveis públicos urbanos para a moradia de pessoas de baixa renda, em conformidade com o que dispõe o artigo 183, §1º da Constituição Federal. (MEDAUAR, 2014, p.290).

Essa figura jurídica foi desenvolvida pela MP 2220, no ano de 2001, como uma forma de regularizar ocupações ilegais de imóveis públicos por uma população de baixa renda, a qual não possui condição financeira de adquirir um local particular para estabelecer moradia. Fato é que a Constituição Federal prevê no artigo 183 a possibilidade de aquisição de imóveis através do instituto da usucapião especial urbana, mas o problema era resolvido apenas nos casos de propriedade privada, pois, como já visto anteriormente, o artigo 183, §3º da Constituição Federal, veda totalmente a possibilidade de usucapião em bens públicos. Assim, para contornar essa dificuldade, a MP 2220/01 surgiu de forma mais ampla (MEIRELHES; FILHO, 2016, p. 648).

A Medida Provisória 2.220/01 possui alguns requisitos para que seja concedida a concessão, um dos primeiros é o temporal, que diz respeito ao período mínimo para sua aquisição: de no mínimo cinco anos, com a posse até, segundo o dispositivo revogado da medida, 30 de junho de 2001. Essa regras foi alterada pela lei 13.465/17, cuja posse é ampliada até 22 de dezembro de 2016, isto é, quem teve a posse do bem público por 5 anos até esta nova data, poderá buscar a regularização fundiária.

Nesse período de 05 anos, é necessário que a posse seja mansa, pacífica e ininterrupta, podendo, contudo, haver substituição por sucessão legítima de herdeiro que já residia no imóvel na abertura da sucessão. O requisito subjetivo é que o possuidor não pode ser proprietário, nem concessionário de outro imóvel rural ou urbano, tendo como base o próprio artigo 183, caput, da Constituição Federal. Os requisitos materiais são: a utilização

de imóvel para a moradia própria ou da família; no limite de tamanho, tanto para a concessão individual, quanto para a coletiva; sem qualquer tipo de oposição à posse pelo Poder Público; e sem possibilidade de divisão do imóvel, nesses casos poderá se proceder a concessão apenas para a modalidade de concessão coletiva. (MARRARA, 2019, p. 320).

Em 2017 surgiu a Lei 13.465/17, trazendo mudanças significativas ao direito real brasileiro no que dispõe a regulamentação fundiária, deliberando sobre problemas ainda latentes no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, a Lei 13.465/17, consequente da Medida Provisória 759, de dezembro de 2016, possui como conteúdo principal estabelecer diretrizes sobre a regulamentação fundiária urbana e agrária (TARTUCE, 2018, p. 4).

No que interessa ao presente trabalho, vamos se ater a explanação sobre o conteúdo referente à regulamentação fundiária urbana, em especial às ocupações clandestinas de bens públicos.

A regulamentação Fundiária Urbana, em sua generalidade é um conjunto de medidas jurídicas, urbanas, ambientais e sociais, que, combinadas, permitem a regulamentação de núcleos informais pelo poder público, garantindo o acesso ao direito fundamental à moradia e dando dignidade aos ocupantes desses assentamentos irregulares, gerando, consequentemente, desenvolvimento social no Brasil (CARVALHO, 2021 p. 155).

Os objetivos da Regularização Fundiária são apontados pelo legislador no artigo 10² da referida norma, no sentido de reiterar diretrizes e princípios já conferidos pela Lei Federal nº 11.977/2009, com o propósito de integrar os núcleos urbanos informais à cidade formal, garantindo os princípios da função social da propriedade, da cidade e o bem-estar dos cidadãos. (PACHECO, 2018, p. 66)

A norma estabelece alguns conceitos importantes para o desenvolvimento do presente trabalho em seu art.11, sendo eles no que consiste aos núcleos urbanos informais, aqueles clandestinos, irregulares ou que não tiveram sua a titulação de seus ocupantes

² Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: 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.

(art.11, II). O núcleo urbano informal é considerado consolidado quando existe a dificuldade de reversão da situação considerando 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 (art.11, III) (DI PIETRO, 2021, p.867).

Ainda, no decorrer do art. 11 temos a conceituação da legitimação fundiária e da legitimação de posse. Segundo Flávio Tartuce (2018, p.3-8), a Legitimação Fundiária é um instrumento capaz de promover a Regularização Fundiária Urbana aplicável aos núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, sendo uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público, aplicável à imóveis públicos ou privados, sendo ao final expedido a Certidão de Regularização Fundiária³. Já a Legitimação de Posse, não possui um lapso temporal para a sua aquisição, entretanto é aplicável apenas aos imóveis privados, visto que sua aquisição se faz posteriormente mediante usucapião administrativo, conforme disposição do art. 25 da referida norma.

O artigo 13 da Lei nº 13.465/17, estabelece duas modalidades para aplicação da Regularização Fundiária Urbana (REURB), podendo se dar através do preenchimento dos requisitos pertinentes a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), ou através da Regularização Fundiária Urbana de Específico (REURB-E). A REURB-S é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda, destoando da REURB-E, que vem regulamentar os casos em que não são abrangidos pela REURB-S. (PACHECO, 2018, p.68). Ao presente trabalho, interessa destacar o aplicável na modalidade de interesse social, visto que parece ser a mais aplicável ao caso em análise.

A norma estabelece no art. 14 como legitimados para a promoção da REURB: a administração pública por suas entidades diretas ou indiretas; os beneficiários de forma individual ou coletiva, podendo ser representados; os proprietários do imóvel, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública; ou o Ministério Público.

A classificação dos imóveis selecionadas para regulamentação fundiária urbana é de ordem puramente econômica, com a finalidade de identificar os responsáveis pela execução de obras de infraestrutura necessárias e também referente à concessão do direito a gratuidade de todo o processo de regularização do núcleo urbano. (TARTUCE, 2018, p. 07)

³ Art. 11. Inciso V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

Para a promoção da REURB a norma dispôs de uma grande variedade de institutos jurídicos de forma exemplificativa no art. 15. Para verificar a aplicabilidade ao caso da Rua Amândio Silva em Candelária, vamos aqui verificar alguns conceitos: a Legitimação de Posse, já prevista em legislação anterior, é um instrumento de aquisição imobiliária de natureza ordinária, ou seja, livre de qualquer embaraço, entretanto não é considerada um direito real, e sim um direito relativo ao imóvel. Marca tal instrumento o fato de não haver a possibilidade de aplicação sobre o área pública, visto que a aquisição se dá por meio de usucapião administrativo; a Legitimação Fundiária, é um instrumento capaz de transmitir a propriedade de determinado imóvel, seja público ou particular ao beneficiário que o tenha ocupado até 22 de dezembro de 2016. Possui natureza originária de título, ou seja, o possuidor o adquire livre de qualquer embaraço (CUNHA, 2021, p. 88-99); a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Medida Provisória 2.220/01, também é aplicável como instrumento para regularização fundiária, entretanto devendo ser observado seu prazo quinquenal e de aquisição até o 22 de dezembro de 2016, conforme alteração trazida pelo artigo 77 da Lei nº 13.465/17⁴ (TARTUCE, 2018, p. 02); e por fim a Concessão de Direito Real de Uso, a qual permite ao poder público a regularização de áreas públicas para residência através das ZEIS⁵ (OLIVEIRA; MORAES; GOUVEIA; VASCONCELOS, 2018, p.266).

Independente do instrumento ou da modalidade aplicável para a REURB, o art. 28 da referida norma obedecerá as seguintes fases: inicialmente será feito o requerimento por um dos legitimados (I); após o pedido passará pelo processamento administrativo do requerimento, sendo conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes (II); aprovado, o requerimento segue para elaboração do projeto de regularização fundiária (III); com o regular trâmite do processo administrativo, o requerimento seguirá para saneamento (IV); e logo após para a publicação da decisão da autoridade competente (V); por fim, será expedido a Certidão de Regularização Fundiária pelo município (VI); e registrado a aprovação perante o cartório de registro de imóveis

⁴ Art. 77. A Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações: “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.

⁵ Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território. § 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

competente (VII).

Certo é que a norma em questão acarretou em grandes mudanças no que se refere ao alcance do programa de regulamentação fundiária no País, em especial pelo fato de realizar a flexibilização das exigências até então previstas, no tocante a prévia autorização legislativa e a necessidade de procedimento licitatório no que se refere aos imóveis públicos. Ocorre que, anteriormente a norma, havia a necessidade de primeiramente haver a desafetação do imóvel para só então ser realizada a regularização, o que atualmente não é mais preciso, segundo a redação do artigo 71 da Lei 13.465/17, que dispensa o procedimento de desafetação e de autorização legislativa (CARVALHO, 2021, p.164).

Entretanto, a norma ainda sofre severas críticas. Para Mararra (2020, p.320), apesar da mudança, que trouxe a Lei 13.465/17, ter sido no sentido de aumentar o prazo para a prescrição quinquenal, a dúvida que ainda continua é se realmente cabe ao Congresso estipular um prazo de uso para a implementação de um mecanismo de política urbanística. O autor faz duas críticas à norma, a primeira é em virtude de haver um prazo, ou seja, um limite temporal, o que manifesta uma repressão ao instituto. Já a segunda crítica, é no sentido de que a estipulação de tal prazo faça uma interferência na competência de gestão pública patrimonial dos entes federados, considerado pelo autor uma inconstitucionalidade.

Nesse sentido, convém mencionar que tramitam junto ao Supremo Tribunal Federal 03 (três) ações diretas de inconstitucionalidades, em face da Lei 13.645/17, tendo como autores o Procurador-Geral da República, o Instituto de Arquitetos do Brasil e o Partido dos Trabalhadores, estando ainda sem decisão. Sobre o tema, o Relator Ministro Luiz Fux entendeu por adotar o rito do art. 12 da Lei nº 9868/99⁶, sem decretar a medida cautelar para suspensão da eficácia da Lei, motivo pelo qual está vigente e produzindo efeitos (CUNHA, 2021, p.39).

Visto as formas de regularização fundiária, em especial na modalidade REURB-S aplicada aos núcleos informais presentes em bens públicos, a presente pesquisa passa a analisar a possibilidade ou não de regularização fundiária do assentamento irregular em bem público, consolidado na Rua Amândio Silva, localizada no município de Candelária/RS, objetivando garantir o direito fundamental à moradia, a dignidade humana e o cumprimento da função social da propriedade.

⁶ Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação

4 ESTUDO DE CASO NA RUA AMÂNDIO SILVIO SITUADA NO MUNICÍPIO DE CANDELÁRIA – RS:

Para compreender as características e situação do assentamento irregular na Rua Amândio Silva, localizada no município de Candelária/RS, fora realizada entrevista com uma servidora pública do município de Candelária/RS, diretora de Engenharia e Arquitetura do município, a qual, após assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, bem como, a Carta de Aceite, respondeu algumas perguntas realizadas pela pesquisadora a fim de subsidiar o estudo de caso.

Na entrevista, a servidora pública confirmou que a situação da Rua Amândio Silvo trata-se de ocupação de imóvel público que gerou a criação de um loteamento clandestino no município de Candelária/RS. Trata-se, portanto, de núcleo urbano informal, localizado no perímetro urbano, o imóvel foi ocupado em meados do ano 2016 (sem ter precisamente a data de início), por famílias de baixa renda que ali se instalaram com o objetivo de constituir moradia.

Diante desse contexto narrado pela servidora, possivelmente poderá ser aplicado ao caso em estudo a modalidade de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) tendo em vista que os ocupantes são população de baixa renda, conforme estabelece o art. 13, inciso I da lei 13.465/17⁷.

Como demonstrado anteriormente, a REURB aplicada mediante o instrumento de legitimação fundiária é admissível aos bens públicos que foram ocupados até 22 de dezembro de 2016. E, conforme informado pela entrevistada, as ocupações do imóvel público começaram em meados de 2016. Sendo assim, as invasões consolidadas até o citado lapso temporal possuem a possibilidade de aplicação do instituto de direito real de Legitimação Fundiária, concedendo aos ocupantes do imóvel a segurança jurídica através da transferência da propriedade do bem, livre de qualquer ônus ou embaraço. Atendendo um dos objetivos da lei, que é ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda.

Conforme informado pelo próprio município de Candelária, sobre tal bem não existe concessão real de uso ou qualquer outra forma de regularização de posse, que geraria

⁷ Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

segurança jurídica às famílias que ali residem. O município justifica que tais ocupações irregulares se deram pelo grande desafio que o ente enfrenta em exercer a fiscalização a ele inerente, tanto que, o exercício de seu poder de polícia nesses casos é desempenhado apenas quando há denúncias.

Acontece que há falta de norma municipal, ou políticas públicas urbanas, no que se refere a medidas ou posturas de interesse local aplicáveis aos projetos de regularização fundiária urbana, todavia, essa ausência de programa municipal de regularização não impede a aplicação da regularização fundiária, conforme inteligência do parágrafo único do art. 28 da Lei 13.465/17.

Narra a entrevistada que a medida em que as invasões foram sendo efetivadas no imóvel, os ocupantes solicitaram junto a prefeitura a concessão de numeração para promover a ligação de água e luz nas casas ali construídas. Entretanto, com o indeferimento do município, os ocupantes procuraram a satisfação da demanda junto a Defensoria Pública, a qual ingressou com processos perante a vara civil da comarca e obtiveram sentenças judiciais autorizando a numeração das casas presentes no assentamento, promovendo a ligação de água e luz no local.

Sobre o assentamento, o município afirma que o núcleo urbano informal presente na rua Amândio Silva é constituído por pessoas consideradas de baixa rendas, não sabendo precisar, contudo, quantas pessoas estão residindo ali atualmente, nem mesmo quantos metros quadrados cada lote possui, visto que fora os próprios ocupantes que delimitaram o tamanho dos seus próprios lotes.

A administração pública municipal de Candelária informou que atualmente não há qualquer proposta de regularização dessa situação, como alguma lei específica ou algum ato normativo municipal, tão pouco de realocação dos ocupantes, tendo em vista a grande demanda de serviços específicos da secretária de planejamento municipal, somada com a falta de profissionais técnicos para realizar o planejamento da cidade, assim como regularizar certas situações como essas no município.

No decorrer da pesquisa foi demonstrado que a possibilidade de regularização fundiária urbana, mediante o instrumento de Legitimação Fundiária é aplicável apenas aos núcleos urbanos existentes até o dia 22 de dezembro de 2016, conforme dispõe o art. 9º, § 1º, da Lei 13.465/2017. Sendo assim, aquelas ocupações que não cumprem o requisito do lapso temporal de ocupação devem ser regularizadas por outro instituto.

O Decreto 9.310/18 em seu artigo 31, §2⁸, confere a possibilidade de regularização total ou parcial de um núcleo informal, sendo assim, é possível que o município de Candelária regularize apenas os casos de ocupações consolidados até 2016, garantindo assim, pelo menos há uma parte das famílias que ali residem, segurança jurídica no que tange a consolidação da dignidade da pessoa humana, do direito social fundamental à moradia e do direito à propriedade.

No que se refere a forma de REURB-S utilizando o instrumento de Regulamentação de Posse, como já demonstrado no decorrer desse trabalho, sua aplicação é inviável nos casos de bens público, conforme o art. 25, § 2º da Lei nº 13.465/17⁹, tendo em vista que posteriormente ao período quinquenal, a propriedade é adquirida através da usucapião, ferindo o que estabelece a Constituição Federal, em seu art. 183, parágrafo terceiro¹⁰ (TARTURCE, 2018, p. 09), pois os bens públicos são protegidos pela imprescritibilidade, ainda que bens públicos dominicais.

A aplicação do instituto da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, também é impossível ao caso, pois o instituto possui estabelecido além do lapso temporal (ocupar imóvel até 22 de dezembro de 2016), há o período quinquenal para aquisição do direito, ou seja, possuir como seu por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, o imóvel, em prazo anterior ao ano de 2016. (PEREIRA, 2020, p. 430)

Dos institutos apontados no tópico anterior, resta apenas a aplicação da REURB-S através da Concessão de Direito Real de Uso para as famílias assentadas após 22 de dezembro de 2016. Esse instituto possibilita que o poder público regularize áreas públicas através da concessão do direito real de uso, de forma gratuita, por tempo indeterminado para fins específicos de regularização fundiária urbana na modalidade de interesse social (REURB-S), conforme nova redação dada ao art. 7º do Decreto-Lei 271/67¹¹.

⁸ Art. 31. O projeto urbanístico de regularização fundiária indicará, no mínimo: § 2º A Reurb poderá ser implementada por etapas e abranger o núcleo urbano informal de forma total ou parcial.

⁹ Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui 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.

§ 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

¹⁰ 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.

¹¹ 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

A concessão de direito real de uso, em regra, deveria ser concedida apenas mediante a promoção do processo licitatório. Entretanto, como o caso em questão se trata de promover a legitimação de posse aos ocupantes do núcleo informal consolidado na Rua Amândio Silva, município de Candelária/RS, essa exigência é dispensada, conforme a alteração trazida pela nova Lei de Licitações nº 14.133/21, art. 76, parágrafo terceiro, inciso II¹² (HEINEN, 2021, p. 445).

Embora dispensada a licitação para o caso em questão, é necessário que haja autorização legislativa para que o município consiga realizar a regularização fundiária através da Concessão de Direito Real de Uso, conforme estabelecido pelo art. 76, inciso I, alínea f da Lei nº 14.133/21¹³.

Dessa forma, é certo dizer que o direito à moradia, o direito à propriedade e até mesmo o direito a dignidade, outrora garantidos pela REURB ficam restritos, no caso fático, visto que, pela não abrangência total da lei, parte da ocupação irregular poderá ser regularizada pelo instituto da legitimação de posse.

Pelo que fora demonstrado pelo município de Candelária, as ligações dos serviços essenciais de água e luz só se deram nos assentamentos mediante decisão judicial. Assim, percebe-se que tal ocupação, como muitas outras no Brasil, possui famílias forçadas a viver de forma precária, sem acesso ao básico para garantir o mínimo de dignidade. Sem a aprovação da REURB-S não haverá por parte do município a disponibilização de acesso a serviços básicos, como água, luz e esgoto, os quais seriam obrigados a prestar, conforme inteligência do art. 33, parágrafo primeiro, inciso I, da Lei nº 13.465/17¹⁴.

Nesse sentido, a Constituição Federal Brasileira possui como norma suprema a

em áreas urbanas.

¹² § 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a: II - pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

¹³ Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de: f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública.

¹⁴ Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverá constar as responsabilidades das partes envolvidas. § 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021) I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

dignidade da pessoa humana, motivo pelo qual é certo afirmar que toda a legislação brasileira é orientada por ela, sendo ela como um núcleo, onde todos os direitos fundamentais gravitam em seu redor. Nessa perspectiva, o direito à moradia é derivado do direito à vida, devendo então ser garantido pelo Poder Público, a fim de garantir condições para que os possuidores possam viver com dignidade no imóvel, promovendo a inclusão social dessa classe carente (GARCEZ, 2013, p. 12-13).

Para Sergio Iglesias Nunes de Souza (2013, p.21) a moradia é uma necessidade do ser humano tão essencial quanto a vida, sendo uma condição indispensável para uma existência digna.

Portanto, é correto afirmar que quando é buscado a aplicação do direito à moradia, não se trata apenas do ato de morar, ocupar um espaço, mas sim de estabelecer moradia em um espaço adequado para o regular desenvolvimento do sujeito no contexto psicossocial (MASTRODI; MARTINS, 2018, p. 79).

Assim, em respeito a dignidade da pessoa humana é necessário que o Estado não somente faça legislações aplicáveis, mas também que efetivamente programe e execute as políticas nacionais que tratam sobre o direito à moradia, que necessitam da ação positiva do Estado na execução das políticas públicas habitacionais. (NOLASCO, 2008, p. 92).

No município de Candelária/RS, precisamente no núcleo urbano informal localizado na Rua Amândio Silva, o direito à dignidade, à moradia e o cumprimento da função social da propriedade das famílias pode ser atendido a partir da Legitimação Fundiária, à parcela assentada antes de 22 de dezembro de 2016, e através da Concessão de Direito Real de Uso as demais famílias, mas desde que o município institua política de regularização fundiária urbana, com base nas normas apresentadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo principal a realização de uma análise jurídica a respeito da aplicabilidade da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social em imóveis públicos, em especial ao núcleo informal consolidado na Rua Amândio Silva, localizada no município de Candelária/RS.

Inicialmente foi necessário demonstrar os conceitos e as principais características inerentes aos bens públicos. Nesse sentido, foi abordado as espécies de bens públicos e a afetação inerente a eles, demonstrando a real função desses imóveis públicos, sendo que,

quando não cumprida, possibilita o uso de bens públicos por particulares. Dessa forma, foram demonstradas as ferramentas administrativas capazes de possibilitar uso de bens públicos para fins de moradia.

Ao decorrer da pesquisa, apresentou-se a necessidade de manifestar o problema que o país enfrenta com a informalidade imobiliária, abordando no estudo a questão que diz respeito aos núcleos urbanos informais. Diante desse contexto, verificou-se a necessidade de aplicação da Regularização Fundiária Urbana, trazida pela Lei nº 13.465 de 2017, em especial na modalidade de interesse social, aos núcleos urbanos informais consolidados em bens públicos.

Para tanto, o presente trabalho apontou os objetivos da regularização fundiária, os instrumentos jurídicos utilizáveis e seus respectivos requisitos, os legitimados para requerer e as fases do processo administrativo, passando então para a análise da aplicabilidade ao núcleo urbano informal presente na Rua Amândio Silva, no município de Candelária.

Verificou-se que para regularizar o citado assentamento, é possível a aplicação da REURB, na modalidade interesse social, visto que a população que ali reside é de baixa renda, conforme informado pela administração pública municipal.

Informou a diretora de engenharia e arquitetura do município de Candelária que as ocupações começaram no imóvel em meados de 2016. Sendo assim a regularização Fundiária poderá ser promovida de forma parcelada da seguinte forma: Para as ocupações realizadas até 22 de dezembro de 2016, é possível a aplicação do instituto da Legitimação Fundiária, o qual não garante apenas o direito à moradia, mas também o direito à propriedade, visto que o beneficiário passa a ser proprietário registral do imóvel ao final da regularização. Já para os casos posteriores a 22 de dezembro de 2021, é possível que seja aplicado ao caso a Concessão de Direito Real de Uso, que, com a após autorização legislativa, garantirá, além de moradia digna, segurança jurídica aos beneficiários.

Dessa forma, a presente pesquisa respondeu o problema inicial sobre a aplicabilidade da REURB-S ao caso em estudo, garantindo com a sua aplicação do projeto segurança jurídica e moradia digna aos possuidores do bem público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 22.785, de 31 de maio de 1933.** Veda o resgate dos aforamentos de terrenos pertencentes no domínio da União e da outras providências. Brasília, DF, 1933.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 340.** Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Diário de Justiça: Sessão Plenária de 13-12-1963, Brasília, DF, ano 1964, p. 149.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967.** Dá nova redação ao Decreto-Lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Brasília, DF, 1967.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, DF, 1967.

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

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, Senado Federal, 1993.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF, 1999.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. **Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de

SCHIFERDECKE, I. C. KÜHL, F. L. ANÁLISE JURÍDICA A RESPEITO DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S) EM ÁREAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO NA RUA AMÂNDIO SILVA NO MUNICÍPIO DE CANDELÁRIA/RS

fundos; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei nº s 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016.

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 [...]. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana – REURB.** – 2 ed. 17-115- São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

CARVALO. Daniela Marques Correia de. **Regularização fundiária de interesse social em área urbana de domínio do estado do acre: condições estabelecidas pela lei estadual n.º 2.840/2014.** Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Acre. Rio Branco, v.15, p. 154-181 jul, 2021. Disponível em < <http://www.pge.ac.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/Revista-PGE-15.pdf#page=154>> Acesso em 13 de setembro de 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 33.4 ed. p. 853-914– Riode Janeiro: Forense, 2021.

FARIAS, M. F. C. **Terras Públicas do Distrito Federal: Uso de Bens Imóveis Públicos por Particulares.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife/PE, 2002. Disponível em <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4865/1/arquivo7249_1.pdf>. Acesso em 22 de setembro de 2021.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo.** 9. Ed. p. 565-595. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo.** 21ª, ver. amp. e atual. p.1071-1148. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

HEINEN, Juliano. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** – ed. p. 431-447 – Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux. **Direito Administrativo.** Coleção sucesso

concursos públicos e OAB/José Roberto Neves Amorim (coordenador). p.37-42 –São Paulo: Manole, 2011.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil - Volume 4: Coisas.** – 6. ed. p.07- 53 – São Paulo:Saraiva Educação, 2021.

LOPES, F.M.F; DISCONZI, V.S.P. **Alienação de Bens Públicos Federais com Enfoque na Desafetação.** Revista Cereus, v. 4, nº 2, p. 125-141, 2012. Disponível em <<http://ojs.unirg.edu.br/index.php/1/article/view/243/103>>. Acesso 14 de setembro de 2021.

MARRARA, T. **Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia (CUEM):O que Mudou em Seu Regime Jurídico Desde a Constituição de 1988 até a Lei nº 13.465de 2019.** Revista de Direito da Cidade, v. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp. 310-330.Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/35670/27993>>. Acesso em 26 de setembro de 2021.

MASTRODI, J.; MARTINS, E. G. **Direito à Moradia: Entre a Efetivação Autônoma e a Sujeição ao Direito de Propriedade.** Revista de Direitos Fundamentais & Democracia, v.23, nº 2, p.75-103, 2018. Disponível em <<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/760/545>>. Acesso em 01 de novembro de 2021.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno/** Odete Medauar. – 18. ed.ver.e atual. p. 277-302. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burl e. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42. ed. /atual. p.633-864 – São Paulo: Malheiros, 2016.

NOLASCO. Loreci Gottschalk. **Direito Fundamental à Moradia /** Loreci Gottschalk Nolasco - ed. São Paulo: Editora Pillares, 2008.

OLIVEIRA, Everton Narciso; MORAES, Lúcia Maria; GOUVEIA, Renata Lazara; VASCONCELOS, Rafael Spindola. **PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.** Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos | Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da PUC Goiás - Goiânia, v. 4, n.2, p. 257-269, jul./dez. 2018. Disponível em <<http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/6894/4148>> Acesso em 20 de agosto de 2021.

PACHECO, Bárbara de Oliveira Souza. **DESENVOLVIMENTO HUMANO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: Análise da Lei Federal nº 13.465/2017.7.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

PEREIRA, Mônani Menine. **A concessão de uso especial para fins de moradia e a máxima da proporcionalidade.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, v. 48, nº 2, p. 424-437, jul./dez., 2020. Disponível em <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/46876>>. Acesso em 24 de

outubro de 2021.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. – 3.Ed. ver. atual e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais,2013.

TARTUCE. Flávio. **A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): Análise Inicial de suas Principais Repercussões para o Direito de Propriedade**. Revistade Ciências Políticas Pensar. v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018 Disponível em <file:///D:/Users/USER/Downloads/7800-Texto%20do%20Artigo-29667-30645-10-20180913.pdf> Acesso em 01 de outubro de 2021.

ANEXOS

SCHIFERDECKE, I. C. KÜHL, F. L. ANÁLISE JURÍDICA A RESPEITO DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S) EM ÁREAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO NA RUA AMÂNDIO SILVA NO MUNICÍPIO DE CANDELÁRIA/RS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

ANÁLISE JURÍDICA A RESPEITO DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S) EM ÁREAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO NA RUA AMÂNDIO SILVA NO MUNICÍPIO DE CANDELÁRIA/RS

Prezado senhor/Prezada senhora

Vossa Senhoria está sendo convidado(a) para participar como voluntário(a) da pesquisa intitulada ANÁLISE JURÍDICA A RESPEITO DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S) EM ÁREAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO NA RUA AMÂNDIO SILVA NO MUNICÍPIO DE CANDELÁRIA/RS. Essa pesquisa faz parte do trabalho de conclusão de curso, presente na grade curricular como requisito para aprovação no Curso de Direito da Faculdade Dom Alberto. O projeto é importante pois visa averiguar como ocorre no caso concreto aplicabilidade da regularização fundiária urbana em bens públicos. Para tanto, Vossa Senhoria será contatado(a) pela aluna, para participar de uma entrevista, que visa apurar algumas características do núcleo urbano informal consolidado na Rua Amândio Silva, bairro Rincão Comprido, município de Candelária/RS. Após a conclusão do trabalho, caso seja de interesse do(a) entrevistado(a), poderá ser disponibilizado a este(a) uma cópia para que verifique se as informações repassadas estão de acordo com as relatadas no estudo. Menciona-se que nenhuma pergunta presente no questionário visa verificar se o trabalho realizado particularmente pelo profissional está sendo exercido de forma adequada ou não, mas sim, possibilitar ao estudante além do conhecimento teórico o acesso ao conhecimento prático sobre a (im) possibilidade de aplicação da Regularização Fundiária Urbana no núcleo informal consolidado na Rua Amândio Silva. Para participar dessa pesquisa o(a) senhor(a) não terá nenhuma despesa com transporte, alimentação, exames, materiais a serem utilizados ou despesas de qualquer outra natureza.

Pelo presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido eu, CÁSSIA POHL KRÖHLICH declaro que estou ciente do teor da pesquisa, pois fui informado(a), de forma clara e detalhada, livre de qualquer forma de constrangimento e coerção, dos objetivos, da justificativa e dos procedimentos que serão realizados, dos riscos, desconfortos e benefícios, assim como das alternativas às quais poderia ser submetido, todos acima listados.

Fui, igualmente, informado(a):

- a) da garantia de receber resposta a qualquer pergunta ou esclarecimento a qualquer dúvida acerca dos procedimentos, riscos, benefícios e outros assuntos relacionados com a pesquisa;
- b) da liberdade de retirar o consentimento, a qualquer momento, e deixar de participar do estudo, sem que isto traga prejuízo à continuação de seu cuidado e tratamento;
- c) da garantia de que NÃO serei identificado (a) quando da divulgação dos resultados e que as informações obtidas serão utilizadas apenas para fins científicos vinculados a presente pesquisa;
- d) do compromisso de proporcionar informação atualizada obtida durante o estudo;
- e) de que se existirem gastos para participação de meu (minha) responsabilizado (a) nessa pesquisa, esses serão absorvidos pelo orçamento da pesquisa.

A pesquisadora responsável por este Projeto de Pesquisa é a graduanda Ivania Caroline Schiferdecke. Telefone: (51) 98042-5057, sob orientação da Professora Mestre Franciele Letícia Kühl.

O presente documento foi assinado em duas vias de igual teor, ficando uma com o voluntário da pesquisa ou seu representante legal e outra com o pesquisador responsável.

Santa Cruz do Sul, 29 de outubro de 2021

Assinatura do voluntário CÁSSIA POHL KRÖHLICH

ARQUITETA E URBANISTA
CAU: A58928-4

Assinatura da pesquisadora

CARTA DE ACEITE

Eu, Cássia Pohl Fröhlich, Diretora de Engenharia e Arquitetura do Município de Candelária, declaro, para os devidos fins, que concordo que os profissionais declarem as informações necessárias para o desenvolvimento das atividades referentes a pesquisa científica, intitulada: "ANÁLISE JURÍDICA A RESPEITO DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S) EM ÁREAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DA RUA AMÂNDIO SILVA NO MUNICÍPIO DE CANDELÁRIA/RS", sob a autoria da graduanda Ivania Caroline Schiferdecke Soares, graduanda no curso de Direito da Faculdade Dom Alberto, sob orientação da Professora Mestre Franciele Letícia Kühl.

Santa Cruz do Sul, 29 de outubro de 2021



Assinatura

003.230.660-99

CPF

(51) 99688-7075

Telefone

arquitetura@candelaria.rs.gov.br

E-mail