

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JAQUELINE MODESTO DE LIMA

MARCOS REGULATÓRIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: FOCO
NAS LEIS 11.977/2009 E 13.465/2017

Curitiba

2023

JAQUELINE MODESTO DE LIMA

MARCOS REGULATÓRIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: FOCO
NAS LEIS 11.977/2009 E 13.465/2017

Artigo apresentado, como requisito parcial para conclusão do curso de pós graduação de Direito Ambiental, Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná – UFPR, para obtenção do grau de especialista em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Jaqueline Heimann

Curitiba

2023

RESUMO

O presente artigo científico consiste em analisar os impactos da Lei 13.465/2017, que ocorreram profundas alterações no sistema legal aplicado à Regularização Fundiária Urbana – REURB. Trata-se de um instrumento da política urbana que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, que tem o objetivo retirar a informalidade de determinados núcleos urbanos. Assim, a regularização fundiária visa legalizar as áreas urbanas ocupadas irregularmente para moradia e melhorias do meio ambiente urbano e para qualidade de vida da população. Será analisado o contexto geral da proposta normativa da reforma, bem como os novos parâmetros, instituto da legitimação fundiária a regularização fundiária urbana de interesse social - REURBS e a de interesse específico - REURB-E, destinados à regularização de ocupações por pessoas com maior renda.

Palavras-chave: Reforma da regularização fundiária, Legitimação fundiária, Propriedade.

ABSTRACT

This scientific article consists of analyzing the impacts of Law 13.465/2017, by which it promoted profound changes in the legal system applied to Urban Land Regularization - REURB. It is an urban policy instrument that covers legal, urban, environmental and social measures, which aims to remove informality from certain urban centers. Thus, land tenure regularization aims to legalize irregularly occupied urban areas for housing and improvements in the urban environment and for the population's quality of life. The general context of the normative proposal of the reform will be analyzed, as well as the new parameters, institute of land legitimacy, urban land regularization of social interest - REURBS and of specific interest - REURB-E, intended for the regularization of occupations by people with higher income .

Key words: Land tenure regularization reform, Land legitimacy, Property.

INTRODUÇÃO

Através da Medida Provisória nº 759/2016, foi sancionada a Lei nº 13.465/2017, que revogou a Lei nº 11.977/2009, que modificou diversos artigos da legislação anterior que tratava da Regularização Fundiária no Brasil, com o objetivo de simplificar o procedimento de titulação de áreas rurais e urbanas com posse informal.

A Lei nº 13.465/2017 vai de encontro a Constituição Federal e de diversas legislações ordinárias, substituindo “assentamentos urbanos” por “núcleos urbanos informais consolidados”, institui a legitimação fundiária como nova forma de aquisição de direito real originário. Ainda, faz-se uma contextualização da legitimação fundiária, que apresenta uma comparação entre o instituto da legitimação da posse na Lei nº 11.977 e a Lei nº 13.465/2017.

A regularização fundiária tem um papel social extremamente importante na perspectiva humanitária, tornando-se um instrumento fundamental para garantir o uso e a ocupação da propriedade pertinente às necessidades de moradia digna dos ocupantes.

Assim, o objetivo do presente estudo é discutir os avanços e retrocessos da Regularização Fundiária, analisando suas diferenças em relação à legislação anterior; identificar as modalidades de regularização fundiária, a implantação da regularização fundiária de núcleo informal e consolidado; identificar os instrumentos específicos da nova regularização fundiária urbana, especialmente a legitimação de posse, a legitimação fundiária e a demarcação de posse.

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Regularização Fundiária consiste em um conjunto de medidas urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais que tem como objetivo promover a regularização de assentamentos que são irregulares e à titulação dos ocupantes, a fim de garantir o direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e lazer para as populações que estão localizadas nos assentamentos informais. No Brasil, especificamente, constata-se que 50% dos imóveis urbanos possuem irregularidades fundiárias.¹

Através da titulação, o ocupante é retirado da informalidade e reconhece o seu direito

¹ FIGUEIREDO, SILVIO. **Regularização Fundiária Urbana Lei Federal 13.465/17**. Brasília. 31 slides. Apresentação em Power-point. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Apresentacao%20Reurb%20julho%202017.pdf> Acesso em: 02 novembro de 2022

à propriedade, resgatando a sua cidadania e garantindo a sua integração ao convívio social.

Os estudos referentes as políticas públicas no Brasil salientam a caracterização dos encaminhamentos dos processos das políticas setoriais ou a análise das estruturas e instituições. Em 1980 e 1990 ampliou o campo de discussão a partir de modificações ocorridas, como o processo de redemocratização e a descentralização do poder, além do reconhecimento dos Municípios como entes federativos, a partir da nova Constituição Federal de 1988.²

A regularização fundiária trata de um processo que envolve medidas ambientais, urbanísticas, sociais, visando garantir o direito fundamental à moradia digna, dando a titulação aos ocupantes de assentamentos informais e clandestinos de áreas ocupadas em descompasso com a legislação existente à época da ocupação. Tais assentamentos podem ser invasões e ocupações de áreas públicas e privadas, favelas, e também condomínios de luxo.³

Assim, a regularização deve ser o processo que se integra a moradia à cidade, por meio dos direitos urbanísticos e infraestrutura urbana elementar, a garantir a posse e o domínio de moradia digna e adequada, que é aquela que proporciona não apenas o direito da cidade, algum título que legitime a propriedade ou a posse.⁴

As medidas urbanísticas retratam as soluções para adequar os parcelamentos à cidade regularizada, como a implantação de infraestrutura, consequentes dos loteamentos implantados sem atendimento as normas legais. As medidas ambientais têm o objetivo de dominar os problemas dos assentamentos implantados que não possuem licenciamento ambiental e que está em conflito com a legislação proteção ao meio ambiente e urbana. Já as medidas sociais, são referentes às soluções contribuídas à população beneficiária da Reurb, principalmente nas ocupações por famílias de baixa renda, entretanto não exclui as demais populações, de modo a garantir o exercício digno do direito à moradia e à cidadania, promovendo qualidade de vida.

No cenário da política urbana, a regularização fundiária, configura-se como direito fundamental pela inevitável conexão existente entre ele e os princípios fundamentais da propriedade e de sua função social, da dignidade da pessoa humana, da redução das desigualdades sociais, do desenvolvimento urbano e bem-estar dos habitantes da cidade e do direito à moradia.⁵

² OLIVESKI, Marco Aurélio M; ALLEBRANDT, Sérgio Luís; MUELLER, Airton Adelar; OLIVESKI, Patrícia M. **As políticas públicas de parcelamento e uso do solo urbano: uma análise da nova Lei federal de regularização fundiária (13.465/17) e o direito à moradia em áreas urbanas. (Re)** Pensando Direito, Ano 8, nº 15, jan./jul. 2018.

³ SILVA, Renan Luiz dos Santos. Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e Inovações. Disponível em: <www.epublicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/.../37029/26162>. Acesso em: 10 fev. 2019.

⁴ CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Regularização Fundiária Sustentável, Licenciamento Urbanístico Ambiental e Energia Solar. Revista de Direito da Cidade. Vol. 07. Nº 02. UERJ: Rio de Janeiro, 2015.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Fundamental à regularização Fundiária.** Rio de Janeiro RJ:

O artigo nº 21, da Constituição Federal de 1988, assegura a execução dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e do desenvolvimento social e econômico, visto que, a Lei nº 13.465/2017 tem o objetivo de retirar das margens aqueles que não possuem respaldo legal para regularizar as situações de ocupações irregulares, tornando o titular da aquisição original, o então ocupante. Já no art. nº 23, inciso IX, cita que a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para viabilizar programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Contexto e Proposta Normativa da Reforma

O capítulo constitucional relativo à Política Urbana (artigos 182 e 183) e o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 pelo qual já citava a regularização fundiária como um instituto jurídico e político (art. 4º, inciso V, alínea q) e como uma diretriz geral de política urbana (art. 2º, inciso XIV) sem tratar do tema com maior profundidade. É a lei nº 13.465/2017, sucessora da Lei nº 11.977/2009, que detalha e apresenta instrumentos de política urbana voltada para as situações pretéritas.⁶

De acordo com o Saule Junior (1997) a dignidade da pessoa humana é demandada pelo Estado na medida em que cumpre com a realização de projetos de habitação com interesse social que reconheçam os componentes de uma moradia adequada, assim:

A dignidade da pessoa humana, como comando constitucional, só será observada quando os componentes de uma moradia adequada foram reconhecidos pelo Poder Público e pelos agentes provados, responsáveis pela execução de programas e projetos de habitação e interesse social, como elementos necessários à satisfação do direito à moradia. (SAULE JÚNIOR, 1997:84).⁷

RDA/Atlas. 2008

⁶ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana - REURB**. 1ª edição. 2019. P. 35

⁷ CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO. **Os 10 pontos mais polêmicos da mp da regularização fundiária urbana: medida provisória 759/2016, mp da regularização fundiária, paralisa todo processo da regularização fundiária em andamento no país há anos**. Disponível em: <https://www.caumg.gov.br/10-pontos-mais-polemicos-mp-regularizacao-fundiaria-urbana/>. Acesso em: 12 outubro 2022.

Os regimes jurídicos modificados, sofreram intervenções por meio de uma lei após a conversão da Medida Provisória nº 759/16.⁸ Assim, a regularização fundiária do Brasil foi modificada, revogando e alterando dispositivos legais para sua aplicação.

No que diz respeito à regularização fundiária urbana, modifica nove leis: 6.015/1973 (Registro de Imóveis), 8.666/1993 (Licitações), 9.636/1998 (Administração do Patrimônio da União), MP 2.220/2011 (Concessão Especial para fins de moradia), 11.977/2009 (Minha Casa Minha Vida), 12.651/2012 (Código Florestal), 13.240/2015 (Alienação de imóveis da União), 13.139/2015 (Parcelamento de Dívidas com a União) e Decreto-Lei 2.398/1987. E ainda contradiz o Estatuto da Cidade (10.257/2001) e a Lei do Parcelamento do Uso do Solo Urbano (6.766/1969)⁹

A lei do Programa Minha Casa Minha Vida se cominava em Regularização fundiária, urbanística e socioambiental, tendo como objetivo a comunicação em prol da população e da cidade, não apenas para a questão da titulação. Os dispositivos da redação da Lei nº 13.465/2017 são muito complexos, se torna até mesmo questionável a sua eficiência, supervalorizando a parte cartorial do imóvel e documental sem preocupação com o resultado na prática.¹⁰

Como bem destaca Alberto Gentil de Almeida Pedroso:

A Lei 13.465/2017 é fruto do descaso de um Estado negligente por muitas décadas com o uso da terra por seu povo. A proliferação de ocupações irregulares, clandestinas, desorganizadas, em desprestígio ao ordenamento jurídico (parcelamento do solo, incorporações imobiliárias, Estatuto da Terra e tantos outros diplomas legais), foi facilitada por um Estado fraco quanto à fiscalização e observância dos nortes legais disciplinados pelo Legislador. (...) A Lei 13.465/2017 é importante para a legitimação dos ocupantes das áreas irregulares, bem como para o reconhecimento e acolhida da nova realidade urbanístico-ambiental pelo estado (com reflexos imediatos no fólio real). Esgotada a fase administrativa de maneira bem-sucedida para identificação das

⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Regularização fundiária urbana: de acordo com a medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cartilhas/2017%0%20cartilha%20regulariza%3%a7%c3%a3o%20fund%3%a1ria.pdf>>. Acesso em: 02 novembro 2022

⁹ CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO. **Os 10 pontos mais polêmicos da mp da regularização fundiária urbana: medida provisória 759/2016, mp da regularização fundiária, paralisa todo processo da regularização fundiária em andamento no país há anos.** Disponível em: <https://www.caumg.gov.br/10-pontos-mais-polemicos-mp-regularizacao-fundiaria-urbana/>. Acesso em: 12 de outubro de 2022

¹⁰ E-DEMOCRACIA. **Regularização fundiária urbana: debate sobre a regularização fundiária urbana. Fórum 2.** Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/sala/338>>. Acesso em: 12 de outubro de 2022

áreas irregulares e dos ocupantes, cabe ao Registro de Imóveis receber os títulos e registrar a nova moldura urbanístico-ambiental da área em que lhe compete atuar.¹¹

Sendo assim, ela deve ser a coroação de um processo legítimo de retomada do território, por conta dessa falta técnica legislativa, autoriza muitos quesitos para regulamentação do Poder Executivo Municipal, impedindo a sua aplicação imediata. Ou seja, atribui responsabilidade ao município para legislar sobre assuntos não abatidos pela lei, autoriza a utilização da legislação, sem qualquer regulamento local para preencher as lacunas deixadas.

A Reforma da Regularização Fundiária Urbana pela Lei 13.465/2017

A Lei Federal nº 13.465, de 11 de junho de 2017, antiga Medida Provisória nº 759/2016, alterou a disciplina da Regularização Fundiária urbana e rural no Brasil, e com a sua aplicabilidade trouxe uma discussão intensa aos Estados e Municípios.

A nova Lei surgiu por conta da necessidade acerca dos problemas estruturais da desconformidade entre leis e normas referentes a regularização fundiária. A fim de destravar os processos da regularização fundiária.

Nas palavras precisas de Rafael Soares Goncalves:

A regularização fundiária revela-se uma operação complexa que atinge diferentes atores urbanos. Diante da descentralização administrativa, proposta pela Constituição de 1988 e, ao menos, até a criação do Ministério das Cidades pelo governo Lula em 2003, a esfera municipal exerceu um papel central e muitas vezes solitário em prol da regularização fundiária. A própria ausência de interesse de tantos favelados pela legalização do solo contribuiu evidentemente para o fracasso desses projetos. Ora, o fim das políticas de remoções assegurou uma certa segurança da posse, o que fez diminuir, em muitas favelas, as reivindicações sociais pela regularização do solo. Essa segurança pode, no entanto, revelar-se enganosa, como observamos na retomada atual

¹¹ PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. **Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela lei 13.465/17 (arts. 9º a 54).** In: **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017.** 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p.39.

do discurso, anacrônico, a favor da remoção das favelas. O impacto do aumento da violência sobre as atividades imobiliárias nos arredores das favelas, aliado à profusão de argumentos ecológicos sobre as ameaças causadas por elas à natureza, tem servido para justificar as críticas atuais às políticas de urbanização de favelas. Nesse contexto, a regularização fundiária deve ser compreendida não somente como um meio de suprimir o status fundiário ilegal dos espaços favelados, mas sobretudo como um meio de garantir a inclusão socioespacial das populações faveladas no tecido urbano.

Com a necessidade de desburocratizar todo o procedimento para obter uma propriedade, em julho do ano de 2016, foi elaborada uma portaria nomeando um Grupo de Trabalho com o assunto “Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária”, a fim de reformar a regularização fundiária, tendo como foco o capítulo III da Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/2009), que regulamentava a regularização fundiária no sistema brasileiro até o advento da Lei nº 13.465/2017 sobre a regularização fundiária nas áreas urbanas. Devido as modificações foi revogado o referido capítulo, sendo reformulados os artigos a fim de gerar uma otimização para a regularização fundiária no Brasil.

A Lei nº 13.465/2017 instituiu mecanismos para a Regularização Fundiária Urbana - REURB, para melhor distribuição de propriedades e consolidação do direito à moradia e materialização do direito fundamental à dignidade da pessoa humana. Ainda foram adicionadas ferramentas para a Regularização Fundiária Rural, apesar do tratamento específico da regularização fundiária rural estar prevista na IN 17-B/1980 do INCRA. No Art. 9 da nova Lei cita que foi instituído no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis a essa forma de regularização, que abrange medidas urbanísticas, jurídicas, sociais e ambientais, que são destinadas aos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.¹²

Na antiga Lei nº 11.977/2009, revogada pela Lei nº 13.465/2017, originava o conceito de “área urbana” e “área urbana consolidada”. Neste caso temos a primeira diferença que ocorreu com a reforma, já que seguem nomenclaturas diferentes para o mesmo fim. Enquanto a nova Lei adota “núcleo”, a legislação revogada utilizava “área”, para indicar a parcela do território ocupada por um assentamento. Tendo em vista que o art. 47, II, da Lei nº 11.977/2009

¹² BRASIL. LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113465.htm Acesso em: 12 outubro 2022

era ríspido no conceito de “área urbana consolidada”, exigindo infraestrutura e população menor por hectare a fim de ser declarada como uma área consolidada.

Art. 47, II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

Ou seja, segundo o artigo 47, I, da Lei nº 11.977/2009, já revogado, “área urbana” era a “parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica.”

Já o artigo 11, I, da Lei nº 13.465/2017, “núcleo urbano” é o “assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural”.

O novo conceito permite compreender não apenas os assentamentos propriamente ditos, como também os núcleos clandestinos que são irregulares ou até mesmo os que atendendo a legislação vigente a época da implementação da regularização, não foi realizado a titulação dos seus ocupantes, sob a forma do parcelamento do solo, de conjuntos habitacionais.

Mediante o exposto, fica clara que a apreensão do legislador é alegar uma definição para os núcleos urbanos, de forma geral, como na Lei nº 11.977/09 ao citar a “área urbana”. O núcleo urbano, pela lei nova, para que seja considerado, deve apresentar os elementos previstos no art. 11, I, da Lei nº 13.465/2017. A seguir será detalhado as características dos núcleos urbanos.

Os novos parâmetros para a Regularização Fundiária Urbana

De acordo com a legislação anterior Lei nº 11.977/2009, utilizar o termo “assentamento irregulares e informais” para definir área fora da conformidade da legislação urbana, a Lei que reformou a Regularização Fundiária o trocou para “núcleo urbano informal”. Assim permite que as áreas rurais sejam regularizadas como urbanas, conforme o art. 11, I, da Lei nº 13.465/2017.

Além do que ampliou o perímetro urbano sem o projeto técnico exigido pelo Estatuto da Cidade, conforme prevê o art. 42-B, Lei 10.257, e a estipulação municipal da separação das áreas urbanas e rurais. A possibilidade de ampliação urbana das cidades de forma simplificada, desrespeitando projeto municipal específico e o estatuto da cidade, legislação que estabelece as regras para o perímetro urbano, trazendo desta forma consequências para o desenvolvimento, orçamento, ordenamento do Município.

Em relação aos núcleos urbanos informais consolidados e os núcleos informais, utilizando as características de “não foi possível realizar, a titulação de seus ocupantes” e outorgando os poderes ao Município de constituir as circunstâncias que os caracterizam, conforme prevê o art. 11, § 1º da Lei nº 13.465:

§1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edílios.

O procedimento para regularização de áreas urbanas e rurais dificulta e até inviabiliza a fruição dos serviços públicos para a área urbana, não atendendo os diversos problemas dos membros das comunidades rurais legitimadas. A realização ou titulação das obras de infraestrutura não são suficientes, sem a aplicação de políticas públicas para diminuir a desigualdade entre os núcleos das cidades.

As legislações urbanísticas dos Municípios como os Planos Diretores e as Leis de Uso de Ocupação do Solo, foram afetadas com a nova Lei nº 13.465/2017, afligindo as competências do poder executivo municipal, pelo qual é conferida pela Constituição Federal de 1988.

A estrutura dos novos núcleos urbanos é refletida pela falta de abordagem sobre o estado dessas construções que são legitimadas. Não há um responsável técnico que possa avaliar a estrutura dessas propriedades, que garantam a solidez dessas construções, desconhecendo o fato que a maioria foi construída sem embasamento técnico, colocando perigo para diversas famílias.

Um dos objetivos da regularização a integração da cidade informal a cidade formal, é que não pode ser realizada de maneira dissociada do planejamento urbano como um todo, para acatar o art. 182 da Constituição Federal de 1988, que aponta a necessidade de socorrer às funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A aprovação municipal da Regularização Fundiária Urbana, corresponde à aprovação

urbanística do projeto de regularização, como à aprovação ambiental, caso o Município tiver órgão ambiental, conforme art. 12 da Lei nº 13.465/2017. É considerado órgão ambiental o órgão municipal que tenha profissionais habilitados com suas devidas atribuições técnicas para analisar e aprovar os estudos de impacto ambiental, independentemente dos convênios com a União ou Estados.

Consequentemente, é estabelecido que os estudos de impacto ambiental aplicam apenas as parcelas dos núcleos urbanos informais situadas nas áreas de preservação permanente, nas áreas de proteção de mananciais ou nas unidades de conservação de uso sustentável. Pode ser realizado em fases, tendo em vista que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado ao registro separadamente.

A Lei nº 13.465/17, que institui a Regularização Fundiária Urbana – Reurb, era regida pela Lei nº 11.977/2009. O conceito para esse instituto está previsto no art. 9 da Lei nº 13.465/2017:

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

Está previsto no art. 11 da Lei 13.465/2017, os conceitos que são fundamentais para a implementação da REURB, sendo divididos em três especificações referente os núcleos urbanos que são o assentamento humano, núcleo urbano consolidado e núcleo urbano consolidado informal.

Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente

A Lei nº 13.465/17, exclui a possibilidade de intervenção em APP nos casos de regularização fundiária de interesse social. Tendo em vista que no Novo Código Florestal a proteção das APPs contra intervenções é regra geral, admitindo apenas uma listagem taxativa contendo as únicas hipóteses de intervenção em APP nos três casos que seriam: utilidade pública; interesse social e baixo impacto ambiental. Assim, a única intervenção em APP permitida é a regularização fundiária de interesse social prevista na modalidade de intervenção de interesse social da Lei nº 11.977/09 que foi revogado pela Lei nº 13.465/17.

Como destaca Leite:

É importante salientar o alcance limitado da consolidação de ocupação em APP na regularização fundiária por interesse específico. Enquanto para a Lei nº 11.977/09 a regularização fundiária por interesse específico é toda aquela que não for de interesse social (conceito amplo e que pode abranger, por exemplo, assentamentos ocupados por população de alto poder aquisitivo), de acordo com a disciplina da Lei nº 12.651/12 somente os assentamentos de interesse específico (sic) com população de baixa renda e situados em área urbana consolidada terão a possibilidade de consolidação da APP.

Sendo assim, em procedimentos de outros temas específicos, poderão ser investigados ilícitos como poluição hídrica e atmosférica, grande custo e compensações ambientais. Quando se referimos os terrenos inseridos em áreas urbanas consolidadas, ocupadas licitamente, mas que não foram objeto de edificação, observamos que não há direito adquirido a poluir, é consequência lógica concluir pelo dever de respeitar as áreas de preservação permanente a partir de 1989, bem como as mudanças legislativas subsequentes. Sendo assim, se dá a necessidade de observância da proibição de edificar em APP. Alguns desses terrenos, por serem de tamanho reduzido e inseridos num ambiente de intensa antropização, podem não apresentar nenhuma relevância ambiental na restauração de suas respectivas APPs. Sendo espaços urbanos vazios, que possuem um efeito nocivo para a cidade.

Não é razoável exigir que um terreno em uma área licitamente ocupada, diante de suas características, não tem como influenciar de maneira significativa na preservação de recursos hídricos, biodiversidade e proteção do solo. A análise temporal da consolidação da ocupação se daria em relação não a cada imóvel individualmente, mas em relação a todo loteamento.

No âmbito dos processos de regularização fundiária de área ocupada de forma ilícita, ainda que tenha havido a perda da função ambiental da APP, é preciso que se apliquem as devidas sanções, pois a perda da função é justamente o dano ambiental causado pela intervenção humana ilícita. Caso a área seja passível de regularização, nos termos dos arts. 64 e 65 do Código Florestal, deverão ser exigidos estudos, intervenções urbanísticas e compensações ambientais de acordo com a legislação.

Porém, mesmo em tais áreas ilicitamente consolidadas, os terrenos que remanescerem sem construções e que não possuam mais relevante função ambiental, deverão observar apenas a nova APP demarcada no projeto de regularização, adequando às mesmas regras impostas à vizinhança. A grande diferença das áreas ilicitamente ocupadas é a necessidade de se submeter ao processo de regularização fundiária para que, somente após novas construções sejam autorizadas. A fim de disciplinar o tratamento diferenciado de áreas consolidadas lícita e

ilicitamente, poderá haver cláusula expressa no TAC proposto pelo Ministério Público e o órgão ambiental.

Assentamento Humano

O primeiro deles é o núcleo urbano, é definido como assentamento humano, com as características urbanas, que são constituídas pelas unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento, previsto no art. 11, inciso I, da Lei nº 13.465/17:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

Conforme citado no inciso I do art. 11 da Lei nº 13.465/2017, as unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento estão previstas no art. 8º, § 1º, da Lei nº 5.868/1972:

Art. 8º - Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do Art. 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área. § 1º - A fração mínima de parcelamento será:

- a) o módulo correspondente à exploração hortigranjeira das respectivas zonas típicas, para os Municípios das capitais dos Estados;
- b) o módulo correspondente às culturas permanentes para os demais Municípios situados nas zonas típicas A, B e C;
- c) o módulo correspondente à pecuária para os demais Municípios situados na zona típica D.

Considerando que a extensão de cada módulo é fixada pelo Município, conforme o seu plano diretor, que visa atender à função social das cidades, previsto no art. 182 da Constituição Federal de 1988.

Através da Instrução Especial INCRA nº 05-A, de 1973 e da Instrução Especial nº 50, de 1997 foi definida as frações mínimas do parcelamento para cada microrregião do Brasil. Tendo em vista que a fração mínima do devido parcelamento é acentuada em hectares, de acordo com a atividade rural desempenhada no imóvel. Com a aplicação da Lei nº 13.465/2017

os núcleos urbanos para serem considerados devem ser constituídos por unidades imobiliárias ou lotes abaixo da fração mínima de parcelamento. Independentemente da propriedade do solo será considerando como núcleo urbano o assentamento com usos urbanos e com lotes com área inferior a fração mínima do módulo rural, e isso independe da propriedade do solo, que poderá ser de domínio público, domínio particular, ou até mesmo ser um imóvel sem registro imobiliário que identifique o titular do domínio.

O núcleo urbano com pode ter três ocupações, podendo ser um decurso de uma quadra, pode ser um bairro ou uma parcela de território municipal. Notamos que o legislador denomina de “assentamento humano”, que tem o mesmo significado de “povoamento”, para indicar a cidade, o lugar, a vila a aldeia, por ontem indivíduos vivem com o objetivo de compartilhar o espaço urbano. Ou seja, o núcleo urbano é quando houver a ocupação humana, para fins de moradia, indústria ou comércio.

No conceito de núcleo urbano estão incluídos os loteamentos, os desmembramentos, os condomínios, os conjuntos habitacionais e as ocupações ilegais de áreas de domínio público ou privado.

Núcleo Urbano Informal

Na antiga Lei nº 11.977/2009 não existia uma definição de “área urbana informal”. Porém, a referida conceituação passa a ser no art. 11, II da Lei nº 13.465/2017 segundo o qual “núcleo urbano informal”:

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

Desta forma, adota a conceituação da doutrina antiga, especialmente de Diógenes Gasparini, que assinalava os parcelamentos do solo em ilegais e legais. Sendo que os parcelamentos ilegais subdividiam em clandestinos e irregulares.

O parcelamento clandestino, são aqueles que nunca foram aprovados pelo Município, por mais que seu loteador tenha o projeto para este fim, na época de sua implantação. Ou seja, quando se referimos ao clandestino seria o parcelamento não aprovado. É o loteamento, o condomínio sem a licença, o desmembramento, o alvará, o decreto de aprovação municipal.

Já o parcelamento irregular, que são aqueles aprovados pelo Município, mas executados de forma diferente ou parcial do projeto aprovado.

Além dos clandestinos ou irregulares, o “núcleo urbano informal” também pode ser o que não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, mesmo que acatada a legislação vigente à época de sua regularização. Podemos ter um núcleo urbano que foi aprovado pela Prefeitura e levado a registro no Cartório de Imóveis, e que foi executado cumprindo o projeto aprovado e o cronograma de execução das obras de infraestrutura urbana, porém, deixou de fazer a transferência da propriedade dos lotes, das frações ideais, das unidades imobiliárias ou a transferência das áreas públicas ao Município.

Portanto, são núcleos urbanos informais os assentamentos de uso urbano: a) clandestinos (os que não foram aprovados pelo Município); b) irregulares (os que aprovados ou registrados, foram executados de forma contrária); c) não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que acatada à legislação vigente à época da implantação ou regularização.

Núcleo Urbano Informal Consolidado

O ponto central desse conceito é que a reversibilidade impõe a observância da lei municipal vigente sobre parcelamento do solo sem qualquer tipo de flexibilização ou, ainda, da Lei nº 6.766/79 e/ou da Lei nº 4.591/64, sob pena de lesão aos padrões urbanísticos e ambientais da cidade podendo, inclusive, gerar a configuração de improbidade administrativa ao gestor (art. 11, caput, Lei nº 8.429/92). A irreversibilidade, por sua vez, é extraída pelo 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. Não devemos confundir “ocupação do núcleo” com “unidade ocupada”. A ocupação do núcleo refere-se ao perímetro total da REURB e se esta área está ocupada por pessoas compondo um núcleo irregular. O núcleo não se descaracteriza pela presença de unidades desocupadas ou não edificadas, previsto no art. 11, inciso III, da Lei nº 13.465/2017:¹³

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a

¹³ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana - REURB**. 1ª edição. 2019. p. 40

localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

O conceito de núcleo urbano informal consolidado através da emenda parlamentar foi alterado para que não tenha uma data limite para o Município acolher a regularização de núcleos urbanos informais consolidados. A Prefeitura estando convencida que foi implantado um núcleo efetivamente consolidado, poderá aplicar a Lei nº 13.465/2017 independentemente da data que tenha sucedido essa consolidação, mesmo que posterior a entrada em vigor da Medida Provisória nº 759/2016 ou da Lei nº 13.465/2017.

Acontece que o art. 9º, §2º, da Lei nº 13.465/2017:

§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

Com a nova legislação os Municípios assumem a competência de definir o que será qualificado como núcleo urbano informal consolidado. O Município deverá apresentar a declaração certificando que é consolidada e que é de difícil reversão, à situação anterior das construções e das interferências ambientais e urbanísticas implementadas no imóvel, considerando alguns aspectos:¹⁴

- a) o tempo da ocupação com a verificação de eventuais documentos públicos ou privados, que demonstrem não se tratar de uma ocupação recente e, para fins de legitimação fundiária, esteja consolidada até 22 de dezembro de 2016;
- b) a natureza das edificações tem por objetivo identificar se são construções de natureza permanente que demandem prejuízo a sua demolição ou desmanche, ou se são apenas ocupações temporárias, como tendas ou coberturas de madeiras, facilmente removíveis, as quais não atendem ao requisito de difícil reversão;
- c) a existência das vias de circulação, com a menção de sua localização em planos administrativos, é um indicativo de situação consolidada, com a formação de um bairro, com ruas ou passagens que garantam acessibilidade aos ocupantes;

¹⁴ SABINO, Jamilson Lisboa. **Os núcleos urbanos informais consolidados devem ser regularizados pela Prefeitura aplicando-se a Lei nº 13.465/17**. Publicado em 01 dez de 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/nucleo-urbano-informal-consolidado/>. Acesso em: 3 novembro 2022.

d) a presença de equipamentos públicos, mesmo em assentamentos clandestinos demonstra o reconhecimento da situação de fato do assentamento urbano, e é comum, pois no cumprimento dos direitos fundamentais ou sociais assegurados pela Constituição Federal, pode ser que no imóvel já exista rede de água, esgoto, drenagem ou iluminação pública e domiciliar executados pelo próprio Poder Público, além disso, nos loteamentos mesmo que clandestinos ou irregulares, pode ser que o loteador tenha executado a infraestrutura urbana, total ou parcialmente;

O núcleo urbano informal fica consolidado em determinada data, mas ao longo do tempo aumenta seu perímetro, por conta das novas ocupações. O Município deve acatar a data que se tornou consolidado, sem excluir disso as novas ocupações, que convertem a fazer parte integrante do núcleo consolidado, mesmo aquelas que posteriormente foram executadas.

De acordo com o artigo 23, §6º, da Lei nº 13.465/2017, é considerado a complementação da relação dos ocupantes do núcleo, mesmo após o registro da Certidão de Regularização Fundiária.

A demonstração da situação consolidada é requisito fundamental para o Administrador Público. Na regularização fundiária deverá ser realizado na primeira etapa do procedimento de regularização, que é o requerimento e a decisão de instauração da Reurb, este elemento da regularização deve ficar declarado e demonstrado no requerimento, na decisão e, conseqüentemente, no processo administrativo.

Críticas gerais à Regularização Fundiária Urbana

Na nova lei a não vinculação a outras sinalizações referente a localidade - Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, são usadas de forma facultativa, de acordo com o art. 18 § 2º da Lei 13.465/2017 o tamanho do lote ou o tempo mínimo de posse, fazendo com que as necessidades da população sejam a critério da gestão do município que podem até mesmo custear o projeto e obras da REURB-E.

De acordo com o art. 23 da Lei nº 13.465/2017¹⁵, a legitimação fundiária se limita a abordar os núcleos informais que foram consolidados até dezembro de 2016. Tendo em vista,

¹⁵ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 12 outubro 2022

que é utilizada como limite para criação de núcleos urbanos passíveis de regularização à data de publicação da medida provisória que resultou na lei.

No entanto, a Lei nº 13.465/2017 cita que é de responsabilidade dos Municípios desestimular e prevenir a formação de novos núcleos informais, conforme prevê o art. 10, X. A facilitação para a devida aquisição da propriedade através da posse parece incentivar a criação de núcleos, sendo que a lei garante a permanência do núcleo informal no imóvel a partir do requerimento do pedido de instauração da REURB, de acordo com o art. 31, § 8º.

Desta forma, os núcleos que não acatam todas as características da REURB podem garantir um tempo de posse, até que seja executado o requerimento. Nota-se, que dessa forma, a Lei admite a necessidade de deter expansão dessas “cidades informais”, porém delega as responsabilidades para os Municípios, e oferece instrumentos que dificultam a prevenção da expansão.

Outro fato muito repercutido é que a nova lei, de certa forma, ignora que as cidades possuem um grande crescimento de forma desordenada. Todavia, não possuem medidas futuras para os núcleos posteriores da data que foi fixada. Os seus instrumentos não poderão ser utilizados para regular os novos empreendimentos. Sendo que deverá ser utilizada as legislações que já existentes, conforme a Lei nº 6.766/79 referentes ao parcelamento de solo e a Lei nº 4.591/64 do condomínio edilício.

Com a ajuda das fiscalizações do Estado, a fim de evitar que a regularização de núcleos informais não se perpetua e que proporcione como uma alternativa para aqueles que quiserem obter o uso de má fé.

Modalidades de Regularização Fundiária Urbana – Reurb

Ainda, trazendo novos parâmetros da REURB, o art. 13 da Lei nº 13.465/2017 cita que há dois novos tipos de regularização fundiária, sendo a primeira delas a REURB de Interesse Social (REURB-S), definida como a regularização fundiária aplicável para os núcleos urbanos informais, que são ocupados por população de baixa renda, declarados em ato do Poder Executivo municipal. De acordo com o art. 13, § 1º, serão isentos de custas e emolumentos dos seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

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

- III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;
- IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
- V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados (70 m²);
- 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.

A segunda modalidade é a REURB de Interesse Específico (REURB-E), que não foi muito modificada, pois trata de uma classificação residual, aplicável aos núcleos urbanos informais habitados por população não considerada de baixa renda, portanto os núcleos não abarcados pela REURB-S, serão objeto da REURB-E. Porém, nas duas modalidades mencionadas, não existe necessidade de demonstração do pagamento de penalidades tributárias pelo interessado, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação para que siga ao procedimento de regularização, sob as penas dos artigos 13, § 2º e 6º, da Lei nº 13.465/2017.

Além disso, o § 4º do art. 13 preceitua que em qualquer uma das duas modalidades, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a geração de emprego, integração social e a renda no núcleo urbano informal regularizado. Desta forma, não possui uma certa exigência de que o imóvel seja utilizado para moradia, sendo possível a presença de uma pequena atividade empresarial na área.

Legitimados para Requerer a Reurb

A classificação do interesse aponta à identificação dos responsáveis pela implantação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade para as custas e emolumentos notariais e registrais em favor das pessoas que forem atribuídas o domínio das unidades imobiliárias regularizadas. Não podendo classificar os imóveis com outra finalidade, que não seja de ordem puramente econômica.

De acordo com o art. 14 da Lei nº 13.465/2017:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

- I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- II - 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;
- III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;”
- IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes;
- V - o Ministério Público.

Outro dispositivo importante a respeito da REURB é o que estabelece o rol dos institutos jurídicos, conforme prevê o art. 15 da Lei nº 13.465/2017:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

- I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;
- II - a usucapiã
- III - a desapropriação em favor dos possuidores
- IV - a arrecadação de bem vago
- V - o consórcio imobiliário
- VI - a desapropriação por interesse social
- VII - o direito de preempção
- VIII - a transferência do direito de construir
- IX - a requisição, em caso de perigo público iminente
- X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular
- XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor
- XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;

Esses institutos citados devem ser para afastar os casos irregulares dos imóveis urbanos, constituindo-se como uma tentativa de obter a necessária regularização das áreas ocupadas irregularmente em condições que não propiciam a materialização da dignidade da pessoa humana e o acesso ao direito à moradia.

Demarcação urbanística

A demarcação urbanística é a delimitação de uma determinada área que é ocupada de forma habitacional, podendo ser de domínio público ou até mesmo privado, por meio da

identificação de seus confrontantes, limites, localização e área de superfície, para a execução de procedimentos de regularização fundiária de interesse social, a área deve ser ocupada predominantemente por população de baixa renda e atender um dos requisitos exigidos para essa modalidade de regularização.

A demarcação urbanística está prevista no art. 19, da Lei nº 13.465/2017:

Art. 19. O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado.

A demarcação urbanística pode ser feita somente pelo poder público, melhor dizendo, pela União, pelos estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, incluindo seus órgãos da administração indireta. Quando se refere a terras particulares, qualquer um pode fazer a demarcação urbanística. Já nos casos de áreas públicas, qualquer um pode fazer a demarcação de terras de seu próprio domínio. A demarcação em terras federais, em razão da Seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760/46¹⁶, somente poderá ser realizada pela própria União. E por fim, demarcação em terras municipais e estaduais poderá ser realizada por outro ente público, desde que não tenha vedação na legislação patrimonial e se obtenha a anuência do Município ou do Estado titular da área.

O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos:

- a) planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem medidas perimetrais, área total, número da matrícula ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários e a ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores.
- b) planta da sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

Da Legitimação Fundiária

Para os imóveis que estão em situação de informalidade, o art. 11, cita que possui certa

¹⁶ BRASIL. DECRETO Nº 9.760, DE 05 DE SETEMBRO DE 1946. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm Acesso em: 12 outubro 2022

possibilidade de demarcação urbanística, que identifica os bens públicos e privados que assim se encontram. Obter a anuência dos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com a averbação na matrícula de imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

Sendo um novo instrumento para regularização fundiária, a legitimação fundiária foi criada pela Lei nº 13.465/2017, a legitimação da posse, pelo qual não há correlação sobre regularização fundiária da lei revogada. Prevista no artigo 23 da referida Lei:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da REURB. Tal direito é concedido àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente até 22 de dezembro de 2016.¹⁷

De acordo com o Capítulo 2 da Lei nº 13.465/2017, a legitimação fundiária a ser realizada na REURB-S, o beneficiário deve atender os três requisitos a seguir:

- I. não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;
- II. não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto;
- III. em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

O indivíduo que é inserido no núcleo urbano informal consolidado, identificado pelo Município como indivíduo de baixa renda e que atende as características citadas acima, terá o ocupante de área urbana ou rural, mas com destinação urbana, direito a adquirir a unidade imobiliária que tem a posse, livre de quaisquer ônus, direitos reais, inscrições ou gravames,

¹⁷ REIS, Marcus Aurélio Neves. **A regularização fundiária como política para efetivação do direito à moradia no Brasil: os reflexos trazidos pela lei nº 13.465/2017 e a experiência da implementação de políticas habitacionais no Município de Alvorada/RS.** Porto Alegre, 2018.

existentes em sua matrícula de origem.

A legitimação fundiária o ente público proprietário do imóvel decidirá de forma discricionária a forma de titulação a ser conferida ao beneficiário, se valer inclusive da concessão do direito real de propriedade de forma originária.¹⁸

Em relação a questão temporal envolvida na REURB, a legitimação fundiária restringe a regulamentação dos núcleos informais urbanos consolidados até 22 de dezembro de 2016, data que foi publicada a medida provisória que procedeu a Lei nº 13.465. Considerando que esse marco temporal deixa de tratar de consolidações do futuro, bem como as ocupações clandestinas, sem formar um período mínimo de ocupação.

A Legitimação da Posse

A Legitimação da posse era aplicada apenas a regularização fundiária de interesse social, sendo a fase inicial da usucapião administrativo, a partir do registro do título público conferido pela legitimação em nome do beneficiário que iniciava o prazo de contagem para a aquisição do domínio, art. 60, Lei nº 11.977/2009, revogado. Consistia identificar a posse pacífica e mansa de indivíduos que se adaptam nos aspectos dos beneficiários da regularização de interesse social. O objetivo principal da legitimação de posse é a fé pública às posses que são identificadas e qualificadas, através do registro do título, sendo emitido pelo poder público, no cartório de imóveis.

Quando é legitimação de uma área privada, os beneficiários poderão requerer o reconhecimento pela usucapião administrativo, após cinco anos de registro da legitimação da posse. O prazo é válido para lotes iguais ou menores a 250 m² utilizados para moradia, de acordo com o art. 183, da Constituição Federal de 1988. Caso o lote for maior, deverá ser seguido o prazo devido para a forma de usucapião, art. 60, § 3º Lei nº 11.977/2009, revogado.

Até os dias de hoje a legitimação da posse é um instrumento de regularização fundiária aplicável apenas as terras particulares. Sendo mantidos os mesmos moldes da legitimação da posse na Lei nº 13.465/2017, de acordo com o caput do art. 25:

¹⁸MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **O novo panorama da Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.**, p. 15-30. Disponível em: <http://iregistradores.org.br/o-novo-panorama-da-regularizacao-fundiaria-urbana-de-acordo-com-a-medida-provisoria-no-759-de-22-de-dezembro-de-2016/>>. Acesso em: 2 novembro 2022.

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.

O Poder Público reconhece a ocupação do imóvel por determinado tempo por indivíduos que não são concessionários ou proprietários de outro imóvel rural ou urbano e não sendo beneficiários de mais de uma legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano, conferindo o título de legitimação de posse, para registro no Cartório de Imóveis.

Portanto, a legitimação da posse não importa em transferência de propriedade, mas em reconhecimento da posse para fins de moradia, trazendo consequências para a aquisição do domínio através das diversas modalidades de usucapião.

Procedimento Administrativo para Reurb

Previsto no Art. 28 da Lei nº 13.465/17:

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Parágrafo único. Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.

A seguir será abordado de forma esquematizada o procedimento administrativo para a reurb:¹⁹

a) Requerimento pelos legitimados está previsto no art. 14 da Lei nº 13.265/2017;

¹⁹ AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Rallpho Waldo de Barros. **Primeiras Impressões sobre a Lei nº 13.465/2017**. Associação dos Registradores de São Paulo - ARISP. 2018, p. 55.

- b) Competência do Município para o devido processamento do procedimento;
- c) Qualificação da modalidade de Reurb adequada para o caso em apreciação, ou indeferimento do requerimento no prazo de 180 dias exarada pelo Município;
- d) Recebido o requerimento, adequadamente classificado e processado pela Municipalidade, tendo em vista que deve ser cedido o prazo de 30 dias para que os titulares de direitos reais e o confrontante se manifestem;
- e) As notificações dos proprietários, terceiros e confinantes identificados necessitarão ser feitas por via postal, com aviso de recebimento no endereço constante da matrícula ou da transcrição, consideradas efetuadas quando comprovada a entrega nos endereços;
- f) Poderá também ser realizada por publicação de edital, com prazo de 30 dias, devendo citar resumidamente a descrição da área a ser regularizada, em duas situações, a primeira é quando proprietário e confinantes não são encontrados, ou, quando houver e recusa do recebimento da notificação;
- g) Decorrido o prazo de 30 dias corridos da notificação, sem manifestação do notificado, o seu silêncio é interpretado como aceite. Vale ressaltar que o prazo de cada um dos notificados é de forma individual, devendo ser contado da data do recebimento da notificação e em dias corridos;
- h) Na hipótese de apresentação de impugnação é iniciado procedimento extrajudicial de composição de conflitos, sendo que os Municípios podem criar Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos no âmbito da Administração Pública local;
- i) Elaboração do projeto de regularização fundiária, conforme o art. 35 da Lei nº 13.465/2017;
- j) É indispensável o saneamento do projeto administrativo para fins de identificação de irregularidades, o afastamento de todas as impugnações apresentadas, bem como da viabilidade de seguimento do procedimento administrativo sobre toda a área ou parte dela;
- k) Decisão da autoridade competente, mediante ato formal ao qual se deve dar publicidade;
- l) Expedição da Certidão de Regularização Fundiária pelo Município (título hábil para apresentação e prenotação perante o Registro de Imóveis competente).

CONCLUSÃO

O presente artigo analisou a Regularização Fundiária Urbana - REURB, avaliando os mecanismos e as modificações que ocorreram nos artigos, especificando como foi realizada a devida transição da Lei nº 11.977/2009 para a Lei nº 13.465/2017. Ainda por cima, foi observado que foi modificada diversas legislações vigentes, que afetou diferentes áreas.

A antiga a Lei instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, Lei nº 11.977/2009, tratando da regularização fundiária através do Programa Nacional da Habitação Urbana. Já com a alteração da Lei nº 13.465/2017, dispõe da regularização fundiária urbana e rural. Além disso, criou diversos instrumentos como o termo de concessão, a outorga de domínio, sistema de Regularização Fundiária Urbana - REURB, que se desdobra em Regularização Fundiária de Interesse Social - REURB – S, Regularização Fundiária de Interesse Específico - REURB-E, e o direito real de laje.

O novo paradigma da regularização fundiária se propõe à desburocratização das situações irregulares de diversos imóveis. Ou seja, entrega segurança jurídica a diversas famílias que possuem baixa renda e que estavam ocupando imóveis informais e irregulares. Diante da comparação da forma como a propriedade é regida na legitimação fundiária, na desapropriação, na usucapião, a legitimação fundiária se atentou com as questões burocráticas das propriedades.

De acordo com a nova legislação os Municípios passaram a administrar o trâmite de regularização fundiária, do início até o requerimento ao Cartório e o projeto aprovado para fins de emissão do título da propriedade.

A REURB traz inúmeros benefícios, tendo em vista que promove o desenvolvimento social e urbano, impulsiona a economia e aumenta a arrecadação do Município. Com o objetivo de ter uma cidade melhor com imóveis regularizados e com uma melhor qualidade de vida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Rallpho Waldo de Barros. **Primeiras Impressões sobre a Lei nº 13.465/2017**. Associação dos Registradores de São Paulo - ARISP. 2018, p. 55.

BRASIL. LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm Acesso em: 12 outubro 2022

BRASIL. DECRETO Nº 9.760, DE 05 DE SETEMBRO DE 1946. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm Acesso em: 12 outubro 2022

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO. Os 10 pontos mais polêmicos da mp da regularização fundiária urbana: medida provisória 759/2016, mp da regularização fundiária, paralisa todo processo da regularização fundiária em andamento no país há anos. Disponível em: <https://www.caumg.gov.br/10-pontos-mais-polemicos-mp-regularizacao-fundiaria-urbana/> . Acesso em: 12 outubro 2022

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Regularização Fundiária Sustentável, Licenciamento Urbanístico Ambiental e Energia Solar. Revista de Direito da Cidade. Vol. 07. Nº 02. UERJ: Rio de Janeiro, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Fundamental à regularização Fundiária**. Rio de Janeiro RJ: RDA/Atlas. 2008

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana - REURB**. 1ª edição. 2019. P. 35

E-DEMOCRACIA. Regularização fundiária urbana: debate sobre a regularização fundiária urbana. **Fórum 2**. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/sala/338>>. Acesso em: 12 outubro 2022.

FIGUEIREDO, SILVIO. **Regularização Fundiária Urbana Lei Federal 13.465/17**. Brasília. 31 slides. Apresentação em Power-point. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Apresentacao%20Reurb%20julho%202017.pdf> Acesso em: 2 novembro 2022

MACEDO, PAOLA DE CASTRO RIBEIRO. **O novo panorama da Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.**, p. 15-30. Disponível em: <http://iregistradores.org.br/o-novo-panorama-da-regularizacao-fundiaria-urbana-de-acordo-com-a-medida-provisoria-no-759-de-22-de-dezembro-de-2016/>>. Acesso em: 2 novembro 2022

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Regularização fundiária urbana: de acordo com a medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cartilhas/2017%20cartilha%20regulariza%20fundic3a1ria.pdf>>. Acesso em: 2 novembro 2022

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela lei 13.465/17 (arts. 9º a 54)*. In: Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenador. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p.39.

REIS, Marcus Aurélio Neves. A regularização fundiária como política para efetivação do direito à moradia no Brasil: os reflexos trazidos pela lei nº 13.465/2017 e a experiência da implementação de políticas habitacionais no Município de Alvorada/RS. Porto Alegre, 2018.

SABINO, Jamilson Lisboa. Os núcleos urbanos informais consolidados devem ser regularizados pela Prefeitura aplicando-se a Lei nº 13.465/17. Publicado em 01 dez de 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/nucleo-urbano-informal-consolidado/>. Acesso em: 3 novembro 2022.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997. P. 84

LEITE, L. T. (2015). Regularização Fundiária Urbana e Consolidação de Ocupação em APP. Em J. I. Lutti, L. T. LEITE, L. ROCHA; T. B. SERRA, (Org.). Temas de Direito Ambiental – Discussões sobre a Lei 12.651/2012. A Proteção dos Recursos Hídricos. As Multifaces da Tutela Ambiental. Meio Ambiente e Transversalidades (p. 309/329). São Paulo: Imprensa Oficial – CA0 Meio Ambiente e Urbanismo MPSP.

MARTINS, M. R.; BUENO, L. M. (04 de setembro de 2007). *Ministério Público do Rio Grande do Sul – MPRS*. (FAUUSP, Ed.). Acesso em: 29 jun. 2018, disponível em Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em: <<https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/livroresumos.pdf>>

GONÇALVES, Rafael Soares. "*Régulariser les favelas de Rio grâce à la mise en commun des terres? La prescription acquisitive collective à Chacara de Catumbi*," Working Paper, Paris : Agence française de développement, 2021.