



# **INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Palestrante: Dr. Eder Lima Palma**

**Advogado**

**OAB/MG 172205**

**E-mail: [ederlimapalma@hotmail.com](mailto:ederlimapalma@hotmail.com)**



# **O PAPEL DO LEGISLATIVO NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**



- Competência em Matéria Urbanística;
- A Regularização Fundiária Urbana e Suas Modalidades;
- Os Objetivos da Regularização Fundiária Urbana;
- Conceitos Introduzidos pela Lei Federal nº 13.465/2017;
- Inovações e Flexibilizações Permitidas pela Lei Federal nº 13.465/2017;
- Competência para Aprovação da Reurb;
- Legitimados para Requerer a Reurb;
- Os Instrumentos da Reurb;
- O Procedimento da Regularização Fundiária Urbana;
- O Projeto da Regularização Fundiária Urbana;
- A Conclusão da Reurb;
- O Registro da Reurb;



# APRESENTAÇÃO

- A expansão desordenada e sem planejamento foi a marca predominante do processo de urbanização brasileira.
- Essa expansão desordenada criou cidades extremamente injustas, desiguais e até segregadas, marcadas por duas realidades distintas e opostas: a cidade formal e a cidade informal. Habitar em uma ou outra parcela da cidade faz toda a diferença na vida do cidadão. Dita o próprio grau de cidadania que se poderá usufruir.



- Infelizmente, temos cidadãos de primeira e segunda classe em nossas cidades. De um lado, todo o conforto e acesso a equipamentos urbanos e serviços públicos disponíveis a uma pequena parcela da população. De outro, toda sorte de omissão e precariedade e ainda a ameaça da remoção compulsória, pela ausência do título de propriedade formal, “registrado em cartório”, conforme a voz do povo.



- A Constituição Federal, já em 1988, reconheceu o direito de permanência das populações carentes nos terrenos urbanos ocupados com estabilidade e sem oposição, para fins de moradia, demandando, contudo, uma regulamentação, que acabou vindo através do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, ao dispor sobre o usucapião especial urbano de imóveis privados com até 250 metros quadrados, e também pela MP 2220/2001, que disciplinou a concessão especial de uso de imóveis urbanos públicos para fins de moradia.



- O próprio Estatuto definiu como diretriz da política de desenvolvimento urbano o estabelecimento de normas legais para dispor sobre “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.” (art. 2º, XIV).



- Finalmente, foi editada a Lei Federal nº 11.977/2009, que trouxe um capítulo dedicado à Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos. Foi, sem dúvida, um grande e importantíssimo avanço legislativo.
- Todavia, na prática, a edição da inovadora lei, com todo um instrumental jurídico à disposição dos municípios, não foi suficiente para incrementar de forma significativa as políticas e ações públicas de regularização fundiária.



- De fato, foram poucos os casos de regularização fundiária sustentável de assentamentos urbanos realizados em consonância com o conceito legal constante do artigo 46 da Lei nº 11.977/2009, ou seja, que englobaram os aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, de forma a promover de fato uma melhoria qualitativa na vida da população beneficiária da regularização.

- Dessa forma, foi editada a Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, que promoveu alterações no regime da regularização fundiária urbana.
- A principal delas foi a revogação do Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009. A MP 759 acabou aprovada pelo Congresso Nacional com modificações e foi convertida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, objeto até agora de 3 (três) ADIs – Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5771, 5787 e 5883, que tramitam no Supremo Tribunal Federal.



- Esta capacitação abordará os principais aspectos jurídicos e práticos da Lei nº 13.465 e da legislação correlata, com ênfase na interpretação que viabiliza, simplifica e agiliza a regularização fundiária, ressalvadas as inconstitucionalidades manifestas.
- O curso não esgota o assunto, busca-se o aperfeiçoamento, à vista de novas interpretações da doutrina especializada e dos tribunais pátrios, bem ainda da prática dos profissionais envolvidos nos programas de regularização fundiária.



# COMPETÊNCIA EM MATÉRIA URBANÍSTICA

- Antes de adentrarmos propriamente no tema da regularização fundiária, impõe-se discorrer sobre a divisão da competência legislativa e administrativa em matéria urbanística, o que influi na possibilidade de os municípios editarem leis próprias para dispor sobre regularização fundiária e ainda aprovar os projetos urbanísticos e complementares essenciais para a efetivação da regularização propriamente dita.



- O estudo do urbanismo limitou-se por muito tempo à academia e mais interessava aos arquitetos do que aos juristas. Assim, não se podia cogitar de Direito Urbanístico como um conjunto de normas legais impositivas. O urbanismo constituía o mero estudo do planejamento urbano, despido de qualquer coercibilidade. Foi somente a partir da crescente industrialização da economia brasileira verificada após a década de 50 do século passado, com a consequente intensificação do crescimento urbano, que se iniciou a preocupação com o planejamento e controle da expansão urbana, por meio da normatização legal do Urbanismo.



- Infelizmente, a tardia normatização do Urbanismo, dando-lhe caráter cogente, deu causa a um intenso e irreversível processo de exclusão econômica, social, política e espacial de grande parte das populações urbanas brasileiras, gerando cidades incapazes de atender as mínimas necessidades básicas de seus habitantes, a exemplo de acesso a trabalho, moradia servida de infraestrutura urbana, saúde, educação e transporte público com dignidade, estando nossas cidades longes de cumprir sua função social, preconizada na CF/88.



- O processo de urbanização brasileiro caracterizou-se basicamente pela criação de dois mundos distintos e frequentemente inconciliáveis: a cidade formal, regular, planejada, aprovada de acordo com normas e projetos urbanísticos, com acesso aos serviços públicos, e a cidade informal, caracterizada principalmente pela autoconstrução, sem qualquer observância das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo, e despida das mínimas condições de infraestrutura urbana, decorrendo da urbanização desenfreada e sem planejamento, enorme degradação ambiental, com prejuízo direto à qualidade de vida da população e comprometendo a preservação dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações.



- Sensível ao processo, o constituinte de 1988, de forma pioneira, incluiu no texto constitucional um capítulo que dispõe sobre a política urbana, arts. 182 e 183, em que estabeleceu em linhas gerais as diretrizes para o processo de urbanização, atribuindo, por exemplo, competência aos municípios para elaborar e implantar sua política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, assim como a obrigatoriedade de Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes.



- Na distribuição das competências legislativas, o constituinte deferiu competência concorrente aos entes federados para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I), cabendo à União editar normas gerais (art. 24, § 1º), aos Estados, Distrito Federal e Municípios, normas suplementares (art. 24, § 2º, e art. 30, II) e, finalmente, aos municípios, dispor sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e ainda promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).



- No exercício de sua competência constitucional, a União editou a Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, norma geral em direito urbanístico, cabendo aos demais entes da federação suplementar o diploma legal citado, editando normas legais para atender suas peculiaridades locais, sem, contudo, contrariar as normas gerais federais.



- Assim, verifica-se que a competência municipal em matéria urbanística pode ser exercida de forma bastante ampla, disciplinando tudo quanto for de interesse local, bem ainda instituir sua política de desenvolvimento urbano, mercê da edição de leis diversas, a exemplo do Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Posturas e Obras, Lei de Regularização Fundiária, Lei da Política de Habitação, de Saneamento, dentre outras que reputar necessárias ao adequado planejamento e ordenamento das ocupações e as atividades urbanas.



- No que concerne ao tema de parcelamento urbano, e igualmente à regularização fundiária, cabe à União editar normas gerais. Tais leis são o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001, a MP 2220/2001, Lei Federal nº 6.766/1979, Lei Federal nº 13.465/2017, entre outras.
- Aos Estados, como dito, caberá suplementar as normas gerais federais. Em não havendo normas gerais, o Estado tem competência legislativa plena. Sobrevindo norma geral federal, a norma estadual perde a eficácia, no que invadir a competência federal ou no que for com ela incompatível. Este o regime que deflui do artigo 24, §§1º a 4º, da CF/88.



# A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E SUAS MODALIDADES

- Segundo o disposto no revogado artigo 46 da Lei Federal nº 11.977/2009:
- *Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009)*



- O atual marco legal federal da regularização fundiária urbana, Lei Federal nº 13.465/2017, dispõe em seu artigo 9º que a regularização fundiária urbana:
- *[...] abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (BRASIL, 2017).*
- A definição legal deixa evidente que o legislador procurou aliar a regularização cartorária (consistente na aprovação urbanística do assentamento, registro em cartório imobiliário do ato de aprovação na matrícula da gleba parcelada, se houver, e a titulação dos ocupantes) com a introdução de melhorias urbanísticas (obras de infraestrutura urbana) e ambientais (saneamento e recuperação ambiental), sem o que a regularização fundiária não alcançará seu principal objetivo, que é garantir moradia com segurança e dignidade humana às populações urbanas beneficiárias.

- A Lei Federal nº 13.465/2017 prevê no artigo 13 duas modalidades de regularização fundiária urbana (Reurb), levando em consideração a situação socioeconômica da população beneficiária, a saber:
- a) 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;
- b) Reurb de Interesse Específico (Reurb-E): regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda.



- Verifica-se que cabe ao Poder Executivo municipal enquadrar a Reurb em uma das modalidades legais, mediante ato formal, normalmente por meio de decreto ou despacho, o que se dará logo no início do processo administrativo de análise e aprovação da Reurb, tema que será objeto de análise mais detalhada, quando tratarmos do procedimento da Reurb propriamente dito.
- A lei em comento concede tratamento diferenciado, quer se trate de Reurb-S ou de Reurb-E, instituindo isenções de custas e emolumentos para a Reurb-S, previstas nos parágrafos do artigo 13.



- As principais isenções abrangem os atos registrares da regularização fundiária de interesse social, isto é, a averbação do auto de demarcação urbanística, registro da regularização, abertura de matrícula dos lotes e registro do ato de aquisição do domínio, da legitimação fundiária e da legitimação de posse, a conversão da legitimação de posse em domínio, por meio de usucapião administrativo, o primeiro registro do direito real de laje e, por fim, a averbação da edificação com até 70 m<sup>2</sup> de área construída. Serão gratuitas também as certidões fornecidas para viabilizar pesquisas cartorárias com vistas à regularização fundiária de interesse social.



- A lei estabelece também que a prática destes atos relacionados à Reurb-S de assentamentos consolidados até 22 de dezembro de 2016 não depende da comprovação do pagamento dos tributos eventualmente incidentes. Em outras palavras, o oficial do CRGI não poderá exigir exibição de quaisquer certidões negativas de débitos relativamente às fazendas federal, estadual e municipal. Vejamos:
- Art. 13. [...] § 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os 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;
- 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.
- § 2º Os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação.



- § 3º O disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se também à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016.
- § 4º Na Reurb, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.
- § 5º A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.



- § 6º Os cartórios que não cumprirem o disposto neste artigo, que retardarem ou não efetuarem o registro de acordo com as normas previstas nesta Lei, por ato não justificado, ficarão sujeitos às sanções previstas no art. 44 da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, observado o disposto nos §§ 3º -A e 3º -B do art. 30 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973.
- § 7º A partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal. (BRASIL, 2017)



- O § 5º do artigo 13 estabelece que a classificação em Reurb-S visa garantir a responsabilidade do poder público municipal e de suas concessionárias pelas obras de infraestrutura básica do assentamento e o § 6º dispõe que os CRGIs que se recusarem ou retardarem o registro gratuito dos atos relacionados à Reurb-S, ficam sujeitos a sanções administrativas previstas na Lei Federal nº 11.977/2009 e na Lei de Registros Públicos – Lei Federal nº 6.015/1973.
- Deve-se observar que o regime da Lei nº 13.465/2017, incluindo a possibilidade de flexibilização de parâmetros legais, é aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados até 22 de dezembro de 2016, conforme previsto no artigo 9º, § 2º.



- A lei dispõe que a regularização fundiária urbana destina-se aos núcleos urbanos informais consolidados, assim compreendido (artigo 11, III):
- aquele de difícil reversão, considerados 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.
- Nos casos em que não se está diante de uma ocupação consolidada, deve-se promover a regularização do assentamento, com base nas disposições da Lei Federal nº 6.766/1979 e da legislação municipal correlata, devendo ser exigidas as adequações necessárias no projeto urbanístico para atendimento dos requisitos legais.



# OS OBJETIVOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

- A regularização fundiária urbana (Reurb), como é denominada pela Lei Federal nº 13.465/2017, possui os seguintes objetivos, de acordo como artigo 10:
- 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. (BRASIL, 2017).



- Como se vê, a novel lei ratifica objetivos anteriormente previstos na Lei Federal nº 11.977/2009, dentre os quais destacamos a integração dos assentamentos urbanos informais à cidade mediante acesso à infraestrutura e serviços públicos essenciais, visando ao cumprimento da função social da cidade, da propriedade e à melhoria das condições de vida da população.
- Deve ser garantida a participação da população beneficiária durante todo o processo de regularização fundiária, em deferência ao princípio da gestão democrática da cidade, previsto no artigo 2º do Estatuto da Cidade.



# CONCEITOS INTRODUZIDOS PELA LEI FEDERAL Nº 13.465/2017

- A Lei nº 13.465/2017 traz em seu artigo 11 alguns conceitos e definições imprescindíveis à sua completa e adequada compreensão e aplicação, a saber:
- Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:
- 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;
- 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;



- III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados 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;
- IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;



- 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;
- VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;



- VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;
- VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.  
(BRASIL, 2017)



- A principal novidade conceitual trazida pela nova lei diz respeito ao que denomina “núcleo urbano”, a ser objeto de regularização fundiária, em substituição ao conceito de “assentamento urbano”, previsto no revogado Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009.
- Segundo o artigo 47, VI, da Lei nº 11.977/2009 consideram-se assentamentos irregulares para fins de regularização fundiária urbana as “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizados predominantemente para fins de moradia”, deixando claro que somente os assentamentos situados em zona urbana seriam passíveis de regularização fundiária, em consonância com o artigo 3º, caput, da Lei Federal nº 6.766/1979, que veda o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas rurais.



- Já o artigo 11, I, da Lei nº 13.465/2017 define como 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. (BRASIL, 2017)



- A leitura apressada do dispositivo poderia levar à conclusão equivocada de que doravante será possível a regularização de loteamentos ou assentamentos clandestinos situados na zona rural do Município. Não é essa a melhor interpretação da lei. O dispositivo fala em área qualificada ou inscrita como rural. A nosso ver, a expressão “área” refere-se ao imóvel ou gleba onde se instalou o assentamento e não ao zoneamento. Assim, entendemos que a regularização fundiária urbana será possível, como de fato já era, se o assentamento estiver situado em imóvel cadastrado ou registrado como rural, desde que situado na zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica do Município.



- Aliás, o artigo 8º do Provimento 44 do Conselho Nacional de Justiça, editado em 2015, já dispunha expressamente neste sentido:
- Art. 8º Para fins de regularização fundiária, o imóvel considera-se urbano, segundo o previsto nos incisos I e II do art. 47 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, ainda que esteja cadastrado como rural junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).
- Parágrafo único. A regularização fundiária urbana independe de averbação de cancelamento de cadastro do imóvel rural, cabendo ao registrador, após a conclusão dos procedimentos de inscrição, enviar comunicação ao INCRA para os devidos fins. (BRASIL, 2015)



- Entender em sentido contrário seria extremamente prejudicial ao desenvolvimento urbano equilibrado. Que benefícios traria uma legislação que permitisse a regularização de assentamentos precários nas zonas rurais, senão premiar os maus empreendedores e onerar o Município com encargos advindos da obrigação de prestar serviços públicos em locais distantes do centro urbano, a custo elevadíssimo, desequilibrando ainda mais os combalidos orçamentos públicos, para atender parcela ínfima da população, em prejuízo do custeio de serviços essenciais para a grande maioria?



- Assim, no caso de assentamentos clandestinos e informais para fins urbanos, situados em zona rural do Município, a regularização dependerá de prévia modificação do zoneamento municipal previsto no plano diretor ou em outra lei, a fim de incluir o assentamento na zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, conforme exige o artigo 3º, caput, da Lei Federal nº 6.766/1979, observando-se os requisitos do artigo 42-B da Lei Federal nº 10.257/2001.



- A partir da edição da Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que inseriu o artigo 42-B no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), não são mais possíveis alterações legislativas pontuais para ampliar o perímetro urbano visando a atender empreendimentos específicos, sem adequado planejamento territorial global.



- É certo que o Estatuto da Cidade estabeleceu em seu artigo 42-B, com a redação introduzida pela Lei Federal nº 12.608/12, requisitos para a criação de novas áreas urbanas com vistas a assegurar uma expansão urbana planejada, onde o poder público municipal tenha plenas condições de atender as necessidades dos novos núcleos urbanos, no que concerne à prestação dos serviços públicos, adensamento populacional e infraestrutura urbana, mediante fixação dos parâmetros urbanos específicos, assegurando áreas livres para habitação de interesse social, bem ainda visando a coibir a expansão da cidade para áreas inadequadas sob o ponto de vista ambiental e urbanístico.



- Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:
  - I - demarcação do novo perímetro urbano;
  - II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;
  - III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;



- IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;
- V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;
- VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.



- § 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.
- § 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.
- § 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (BRASIL, 2001, grifo nosso)



- Fica claro, portanto, que a partir da edição da Lei Federal nº 12.608/12, o zoneamento do território deverá contemplar usos diversificados, como forma de incrementar a economia e a geração de renda e também a previsão de áreas destinadas à habitação de interesse social, visando a atender a necessidade de moradia das populações de baixa renda, sob pena de impossibilidade jurídica do Município de aprovar novos loteamentos, que, se aprovados ao arrepio da legislação federal, não poderão ser registrados em cartório do Registro Geral de Imóveis competente, em face da nulidade absoluta do ato de aprovação.



- O Oficial do Cartório do Registro de Imóveis, ao receber requerimento de registro de parcelamento do solo aprovado em área de expansão urbana criada após 10 de abril de 2012, deverá, a título de cautela, em um juízo preliminar, verificar se a lei municipal que a criou atende aos requisitos legais previstos no artigo 42-B do Estatuto da Cidade, e, constatando indícios de ilegalidade, negar o registro do parcelamento do solo, com base no art. 42-B, § 3º, comunicando ao Ministério Público para as providências cabíveis.



- O próprio Ministério Público ou qualquer legitimado poderá impugnar o registro do loteamento ou Reurb nestes casos.
- A inobservância das normas legais acima mencionadas, disciplinadoras da ordem urbanística, implica crescimento urbano desordenado e distorcido, com prejuízo ao cumprimento das funções sociais da cidade (moradia, circulação, lazer e trabalho), podendo acarretar a responsabilidade civil e criminal do gestor público, vereadores e empreendedores beneficiados, sem prejuízo da responsabilidade por improbidade administrativa (art. 11, I e II, da Lei Federal nº 8.429/1992)<sup>1</sup>, já que as normas urbanísticas são de ordem pública e aplicação cogente, não restando ao administrador campo para o exercício de juízo da conveniência ou oportunidade quanto à sua incidência.



- Ademais, tendo-se em mira o princípio do desenvolvimento sustentável e do planejamento urbano como direitos difusos criados pela CF/88, é imperioso para a criação de novas áreas urbanas a realização de estudos técnicos que demonstrem a necessidade de alteração/ampliação da zona urbana e a viabilidade técnica de prestação dos serviços públicos essenciais e a capacidade orçamentária do Município em prestá-los adequadamente, inclusive sua manutenção periódica, em face do princípio da adequação e continuidade dos serviços públicos, devendo também ser assegurada a ampla participação da população e das associações representativas dos vários segmentos comunitários na formulação do projeto de lei, através da realização de debates e audiências públicas, mediante prévia divulgação dos estudos técnicos, em atenção aos princípios do planejamento urbano e da gestão democrática da cidade, insertos no Estatuto da Cidade.



- A decisão de ampliação da zona urbana do Município deve ser orientada, portanto, com base no interesse público, e não apenas em razão da pressão do mercado imobiliário, ávido por novos lançamentos e lucros.
- Uma lei municipal que eventualmente crie novo zoneamento sem observância das disposições do Estatuto da Cidade e para atender a interesses específicos de determinado setor econômico é norma de efeito concreto, equiparável ao ato administrativo, portanto, passível de questionamento judicial através de ação civil pública e da ação popular, em razão dos efeitos lesivos que sua aplicação poderá acarretar ao meio ambiente natural e urbano do Município e, certamente, redundará na responsabilização dos agentes públicos omissos ou coniventes com a ilegalidade.



- Deve-se enfatizar que a decisão de inserir a área do assentamento ou parcelamento do solo na zona urbana para fins de regularização fundiária é do Município e não há como obrigá-lo a fazer isto. Na eventualidade de o Município não manifestar interesse em ampliar o perímetro urbano de forma a viabilizar a regularização fundiária de dado parcelamento do solo, a regularização não será juridicamente possível, cabendo ao Ministério Público ou outro legitimado pleitear judicialmente em face dos responsáveis o desfazimento do empreendimento, se ainda possível, ou indenização por danos ambientais irreversíveis.

- Verificando o Município a necessidade de promover a regularização fundiária de assentamentos informais situados em zona rural, é conveniente elaborar um plano municipal de regularização fundiária com o diagnóstico de todos os assentamentos, incluindo informações sobre situação dominial das glebas ocupadas (mediante busca cartorária), existência ou não de um empreendedor a ser responsabilizado, infraestrutura instalada e demandada com respectivos custos, eventuais óbices à regularização, tais como restrições ambientais e urbanísticas e condições de adensamento, estabelecendo uma ordem de prioridade para as intervenções necessárias.



- A partir deste plano de regularização, o Município identificará as alterações legislativas necessárias, inclusive quanto ao zoneamento vigente, de modo a viabilizar a regularização dos assentamentos, sendo aconselhável, nos casos de assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda, prever a criação de zonas de especial interesse social (ZEIS).
- Feito o diagnóstico, o Município poderá propor uma lei de regularização fundiária, estabelecendo, por exemplo, parâmetros urbanísticos diferenciados, bem ainda alterações no plano diretor e/ou lei de uso e ocupação do solo, visando a ampliar o perímetro urbano. Esse projeto de lei deve ser amplamente discutido com a população, mediante realização de audiências públicas.



# INOVAÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES PERMITIDAS PELA LEI FEDERAL Nº 13.465/2017

- É de todos conhecida a enorme dificuldade em promover a regularização fundiária de um assentamento urbano informal consolidado, diante do quadro de “desconformidades” entre a “realidade instalada” e o regime jurídico previsto na legislação urbanística e ambiental, para aprovação de loteamentos, em especial na Lei Federal nº 6.766/1979 e nas leis municipais de uso e ocupação do solo.



- Tendo como objetivo principal a permanência das populações nos assentamentos consolidados, mediante as devidas e necessárias correções relativas aos aspectos de segurança, a Lei nº 13.465/2017, a exemplo do que já previa a Lei Federal nº 11.977/2009, autorizou que o Município flexibilize alguns parâmetros urbanísticos, por decisão administrativa fundamentada no bojo do procedimento de regularização fundiária, tornando dispensável a edição de lei, bem ainda autoriza a regularização de ocupações em áreas de preservação permanente e, excepcionalmente, situadas em unidades de conservação de uso sustentável ou de proteção aos mananciais, cumpridas algumas exigências.



- Em Minas Gerais, a Lei Estadual nº 10.793/1992, em seu art . 1º, e no inciso VI do art . 4º , veda parcelamento do solo para fins urbanos em sub-bacias hidrográficas enquadradas na classe especial e classe I destinadas a abastecimento público. Desta forma, a nosso ver, não são passíveis de regularização assentamentos ou núcleos urbanos informais que se encaixem nesta situação, havendo de aplicar-se a legislação mais protetiva ao meio ambiente. Vejamos o que estabelece a Lei nº 13.465/2017:
- Art.11 – [...]
- § 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.



- § 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.



- § 3º No caso de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.



- § 4º Na Reurb cuja ocupação tenha ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima.
- § 5º Esta Lei não se aplica aos núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal. (BRASIL, 2017)



- Relativamente às ocupações consolidadas em área de preservação permanente, verifica-se que a Lei nº 13.465/2017 faz referência ao que dispõe o Código Florestal Federal – Lei nº 12.651/2012.
- Observa-se que a Lei nº 11.977/2009 autorizava a regularização de ocupações consolidadas até 31 de dezembro de 2007 em área de preservação permanente no caso de assentamentos ocupados por população de baixa renda. Essa intervenção para fins de regularização fundiária era até mesmo classificada como de interesse social, desde o advento da Resolução CONAMA 369/2006 (artigo 9º).



- Considerando que a Lei nº 13.465/2017 faz referência ao regime do Código Florestal Federal, entendemos que os núcleos ou assentamentos urbanos informais situados total ou parcialmente em área de preservação permanente só poderão ser regularizados no caso de ficar caracterizada hipótese legal autorizativa, ou seja, interesse social, utilidade pública ou baixo impacto, conforme disposto no artigo 8º, caput:
- Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei. (BRASIL, 2017)



- Os conceitos de interesse social, utilidade pública e baixo impacto estão definidos no artigo 3º, VIII, IX e X, do Código Florestal:
- Art. 3º [...]
- VIII - utilidade pública:
  - a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
  - b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;



- c) atividades e obras de defesa civil;
- d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
- e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;



- IX - interesse social:
- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;
- b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;
- c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;



- d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009;
- e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;
- f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;
- g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;



- Como se vê, a regularização fundiária de ocupações consolidadas feitas por população de baixa renda em área de preservação permanente está prevista como hipótese de interesse social autorizativa da intervenção ou supressão de vegetação (artigo 3º, IX, “d”).
- No que concerne à regularização fundiária de interesse específico, para viabilizar a regularização, a intervenção deve enquadrar-se em uma das hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto.

- As intervenções para abertura do sistema viário e demais obras de infraestrutura enquadram-se facilmente no conceito de utilidade pública (artigo 3º, VIII, “b”). Já os lotes e edificações propriamente ditos só serão regularizáveis se se enquadrarem no critério de baixo impacto, conforme definido pelo CONAMA e pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (artigo 3º, X, “d”).



- A Resolução CONAMA 369/2006 define “baixo impacto” em seu artigo 11. Em Minas Gerais, a DN COPAM 76/2004 define “baixo impacto” em seu artigo 1º, II.
- Enquadrando-se em uma das hipóteses legais autorizativas da intervenção em APP, o núcleo urbano informal poderá ser regularizado integral ou parcialmente, observando-se o que dispõem os artigos 11, § 2º, da Lei nº 13.465/2017 e arts. 64 e 65 do Código Florestal:
- Art. 11 – [...]
- § 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.



# COMPETÊNCIA PARA APROVAÇÃO DA REURB

- A competência para aprovação da regularização fundiária é do Município, ainda que o promovente seja outro ente público, a exemplo da União ou Estado. Isso porque a competência para o controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano é do Município (CF, art. 30, VIII), a exemplo do que já dispõe o artigo 12 da Lei Federal nº 6.766/1979.



- Com efeito, estabelece a Lei Federal nº 13.465/2017:
- Art. 12. A aprovação municipal da Reurb de que trata o art. 10 corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.
- § 1º Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União.



- § 2º Os estudos referidos no art. 11 deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.
- § 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.



- § 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11. (BRASIL, 2017).
- É possível que a Reurb deva submeter-se também a licenciamento ambiental corretivo. Se o Município possuir órgão ambiental, e dependendo do porte do assentamento, será o responsável pelo licenciamento ambiental. Se o Município não possuir órgão ambiental e equipe técnica capacitada, o licenciamento caberá ao Estado, em caráter supletivo.



- Uma leitura apressada do artigo 12 e de seus parágrafos poderia levar à equivocada compreensão de que o Município será sempre competente para o licenciamento ambiental, se possuir órgão ambiental e equipe técnica, independentemente do porte da Reurb.
- Tal conclusão estaria a colidir com as normas da Lei Complementar nº 140/2011, que dispõe sobre a competência administrativa ambiental.
- A competência para o licenciamento ambiental de empreendimentos de parcelamento do solo e para a Reurb se verifica de acordo com os artigos 8º e 9º da LC nº 140/2011.



- Há que se observar, contudo, o porte do assentamento, a fim de identificar qual é o ente competente para o licenciamento ambiental da Reurb.
- É possível, também, em se tratando de regularização fundiária, que o Estado entenda conveniente delegar ao Município sua competência ambiental, mediante convênio, conforme autorizado pelo artigo 16 da LC nº 140/2011 (competência subsidiária).
- Em se tratando de Reurb, estando o assentamento urbano consolidado, o licenciamento certamente será direcionado para licença de operação corretiva (LOC).



# LEGITIMADOS PARA REQUERER A REURB

- São legitimados para requerer a Reurb, conforme o artigo 14 da Lei Federal 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; e
  - V - o Ministério Público.



- § 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.
- § 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.
- § 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal. (BRASIL, 2017).



- Assim como já fazia a Lei Federal nº 11.977/2009, a Lei Federal nº 13.465/2017 ampliou a legitimidade para implementação da regularização fundiária urbana. Enquanto na Lei nº 6.766/1979 tal dever legal cabia primordialmente ao empreendedor, nos termos do artigo 38, § 3º, e, subsidiariamente, ao poder público municipal ou ao Distrito Federal, nos termos do artigo 40, a novel lei confere tal mister à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e também aos beneficiários, individual ou coletivamente, e às 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. Obviamente, na prática, a União e os Estados somente terão interesse em promover regularização fundiária em terras de sua propriedade.



- O que temos verificado é a União e os Estados transferirem a propriedade da área ou firmar convênios para que os Municípios promovam a Reurb, cuidando até mesmo de titular os moradores. A nova lei indica também como legitimados os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores. Não se trata de uma novidade, porque à luz da Lei nº 6.766/1979, os responsáveis pelo assentamento irregular têm o dever jurídico de promover a regularização, bem ainda a reparação dos danos ao meio ambiente causados por eles, nos termos do artigo 14, § 1º, da Lei Federal nº 6.938/1981, sendo caso de responsabilidade civil objetiva.



- Indica ainda como legitimados a Defensoria Pública e o Ministério Público. Também não se trata de inovação, porque tal legitimidade decorre do artigo 5º da Lei Federal nº 7.347/1987:
- Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007) (Vide Lei nº 13.105, de 2015)
- I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).
- II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).
- III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).
- IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007). V - a associação que, concomitantemente: (BRASIL, 1987).



- Todavia, a legitimidade para requerer a regularização fundiária não confere ao Ministério Público e à Defensoria Pública a condição de promovente da Reurb, haja vista as limitações orçamentárias destas instituições.
- Assim, Ministério Público e Defensoria Pública podem requer a Reurb, ou seja, provocar o Município, mediante Ação Civil Pública ou Termo de Ajustamento de Conduta, para as ações administrativas que visem à Reurb, em especial a Reurb-S, mas o promovente será o Município, que ficará responsável pela contratação de projetos, aprovação da Reurb, registro em cartório do RGI, obras de urbanização e tudo o mais que for necessário para se chegar a bom termo na regularização fundiária do assentamento informal. Como se sabe, o Ministério Público e a Defensoria Pública não possuem previsão orçamentária para realizar obras públicas de urbanização, não sendo possível transferir-lhes encargos típicos do Município.



- A regularização fundiária poderá ser promovida por qualquer dos legitimados, observadas as ressalvas acima sobre os limites da atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública, quer se trate de imóvel público ou privado. Em qualquer dos casos, será assegurada a oitiva do proprietário da gleba, tema que retomaremos mais adiante.
- É importante esclarecer que os legitimados para a promoção da regularização fundiária estarão legitimados também para realizar os atos de registro no cartório imobiliário, após a aprovação do respectivo projeto pelo Município, uma inovação já prevista na Lei Federal nº 11.977/2009, uma vez que pela sistemática da Lei nº 6.766/1979, somente o proprietário da gleba e o Município estavam autorizados para tal (artigos 18 e 53-A, parágrafo único).



- A Lei nº 13.465/2017 enfatiza que o responsável pelo assentamento informal, ou seja, o loteador clandestino, não se exime de sua responsabilidade criminal, ainda que promova a regularização fundiária respectiva, entendimento que está consonante com o artigo 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988, que estabelece tríplex responsabilidade (civil, administrativa e criminal) pelos danos ambientais, aí incluídos os danos urbanísticos.



# OS INSTRUMENTOS DA REURB

- Os instrumentos da Reurb são aqueles instrumentos jurídicos que podem isolada ou simultaneamente ser usados para viabilizar a regularização fundiária de um assentamento urbano informal e a titulação dos ocupantes, de forma gratuita ou onerosa.



- Via de regra, esses instrumentos já estavam previstos na legislação brasileira, em diplomas legais específicos, bem ainda no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Alguns foram introduzidos na revogada Lei nº 11.977/2009. Não se trata de um rol taxativo. Vejamos:
- 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 usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973;
- III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);



- V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei no 4.132, de 10 de setembro de 1962;
- VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001;
- IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);



- X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979;
- XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993;
- XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;
- XIII - a concessão de direito real de uso;
- XIV - a doação; e
- XV - a compra e venda.



- Art. 16. Na Reurb-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias.
- Parágrafo único. As áreas de propriedade do poder público registradas no Registro de Imóveis, que sejam objeto de ação judicial versando sobre a sua titularidade, poderão ser objeto da Reurb, desde que celebrado acordo judicial ou extrajudicial, na forma desta Lei, homologado pelo juiz.



- Art. 17. Na Reurb-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente. Parágrafo único.
- Nos casos previstos no caput deste artigo, serão encaminhados ao cartório o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela Reurb e respectivas qualificações, com indicação das respectivas unidades, ficando dispensadas a apresentação de título cartorial individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário.



- 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. § 2º A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS. (BRASIL, 2009, grifo nosso).



- Conforme dito, cada um dos instrumentos elencados no rol do artigo 15 já estavam previstos e regulados por legislação própria.
- Caberá ao ente promovente e ao Município decidir pelo emprego de um, dois ou mais instrumentos que se mostrem mais adequados à situação fática de cada assentamento objeto de regularização fundiária.



- A Lei nº 13.465/2017 traz expresso que na Reurb-E promovida em terreno público ocupado, há necessidade de pagamento pelos beneficiados do justo valor do lote ou unidade, não se considerando a valorização decorrente da implantação das acessões (edificações) e benfeitorias introduzidas pelo ocupante (art. 16, caput), donde se infere que no caso de Reurb-S a titulação do ocupante poderá se dar de forma gratuita.



- No caso de imóveis públicos ocupados, objetos de ação de reintegração de posse ou reivindicatória, poderá ser celebrado acordo que viabilize a regularização fundiária, a ser homologado pelo Juízo da causa.
- Os principais instrumentos trazidos pela Lei nº 13.465/2017 são a demarcação urbanística, a legitimação de posse, a legitimação fundiária e a ZEIS (zona de especial interesse social). É importante frisar que os três primeiros podem ser empregados na Reurb-S e na Reurb-E, ao passo que o último é típico da Reurb-S, não sendo, contudo, indispensável para que a regularização fundiária ocorra, conforme expresso no § 2º do art. 18 acima transcrito.



# A DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA

A demarcação urbanística, conforme conceito previsto no artigo 11, IV, da Lei nº 13.465/2017 consiste em:

[...] procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município. (BRASIL, 2017).



- A demarcação urbanística é o instrumento adequado para identificar e delimitar a área ocupada pelo assentamento quando não existir matrícula imobiliária, quando o assentamento ou núcleo ocupar apenas parte da área matriculada ou partes de dois ou mais imóveis matriculados. Em resumo, quando a área da ocupação não coincidir exatamente com a área objeto da matrícula imobiliária.



- O procedimento a ser adotado para a demarcação urbanística vem discriminado no artigo 19 e seguintes 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.
- § 1º O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos:
  - I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;



- II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.
- § 2º O auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações:
  - I - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;
  - II - domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou
  - III - domínio público.
- § 3º Os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb.



- Art. 20. O poder público notificará os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que estes, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias.
- § 1º Eventuais titulares de domínio ou confrontantes não identificados, ou não encontrados ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal, serão notificados por edital, para que, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias.



- § 2º O edital de que trata o § 1º deste artigo conterá resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado.
- § 3º A ausência de manifestação dos indicados neste artigo será interpretada como concordância com a demarcação urbanística.



- § 4º Se houver impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, é facultado ao poder público prosseguir com o procedimento em relação à parcela não impugnada.
- § 5º A critério do poder público municipal, as medidas de que trata este artigo poderão ser realizadas pelo registro de imóveis do local do núcleo urbano informal a ser regularizado.
- § 6º A notificação conterá a advertência de que a ausência de impugnação implicará a perda de eventual direito que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da Reurb.



- Art. 21. Na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos.
- § 1º Caso exista demanda judicial de que o impugnante seja parte e que verse sobre direitos reais ou possessórios relativos ao imóvel abrangido pela demarcação urbanística, deverá informá-la ao poder público, que comunicará ao juízo a existência do procedimento de que trata o caput deste artigo.



- § 2º Para subsidiar o procedimento de que trata o caput deste artigo, será feito um levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos associados aos imóveis objeto de impugnação, assim como das posses existentes, com vistas à identificação de casos de prescrição aquisitiva da propriedade.
- § 3º A mediação observará o disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, facultando-se ao poder público promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.
- § 4º Caso não se obtenha acordo na etapa de mediação, fica facultado o emprego da arbitragem.



- Art. 22. Decorrido o prazo sem impugnação ou caso superada a oposição ao procedimento, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas.
- § 1º A averbação informará:
  - I - a área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado;
  - II - as matrículas alcançadas pelo auto de demarcação urbanística e, quando possível, a área abrangida em cada uma delas; e



- III - a existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores.
- § 2º Na hipótese de o auto de demarcação urbanística incidir sobre imóveis ainda não matriculados, previamente à averbação, será aberta matrícula, que deverá refletir a situação registrada do imóvel, dispensadas a retificação do memorial descritivo e a apuração de área remanescente.
- § 3º Nos casos de registro anterior efetuado em outra circunscrição, para abertura da matrícula de que trata o § 2º deste artigo, o oficial requererá, de ofício, certidões atualizadas daquele registro.



- § 4º Na hipótese de a demarcação urbanística abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o oficial do registro de imóveis responsável pelo procedimento comunicará as demais circunscrições imobiliárias envolvidas para averbação da demarcação urbanística nas respectivas matrículas alcançadas.
- § 5º A demarcação urbanística será averbada ainda que a área abrangida pelo auto de demarcação urbanística supere a área disponível nos registros anteriores.
- § 6º Não se exigirá, para a averbação da demarcação urbanística, a retificação da área não abrangida pelo auto de demarcação urbanística, ficando a apuração de remanescente sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido. (BRASIL, 2017).

- Conforme se infere do dispositivo legal transcrito, o procedimento de demarcação urbanística é facultativo, sendo indicado quando houve alguma discrepância entre a área ocupada e a matrícula do imóvel ou quando não existir ou não for localizada matrícula do imóvel.
- O conteúdo do auto de demarcação urbanística está indicado no § 1º do artigo 19.
- A demarcação é um instrumento para o poder público, ou seja, da União, dos Estados, Distrito Federal e do Município. Não há motivos óbvios para que seja vedada sua utilização pelo particular legitimado para a Reurb, desde que acompanhado pelo Município, já que ocorre sob os auspícios do oficial do CRGI, que poderá atuar para corrigir alguma irregularidade ou mesmo negar a averbação, no caso de não haver a correção apontada no prazo assinalado.



- O artigo 20 prevê a obrigação do poder público de proceder à notificação dos proprietários da gleba ou glebas objeto da regularização fundiária, em nome de quem elas se encontram matriculadas e dos confrontantes para tomar conhecimento do auto de demarcação e oferecer eventual impugnação no prazo de 30 dias. Essa notificação se dará pessoalmente ou pelo correio. Será realizada notificação por edital de eventuais titulares de domínio ou confrontantes não identificados ou não encontrados, ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal.

- O silêncio dos notificados, ou seja, a não apresentação de impugnação será interpretada como concordância com o procedimento, devendo constar da notificação advertência neste sentido.
- A lei permite que o procedimento de notificação dos proprietários e confrontantes ocorra em sede administrativa, no bojo do procedimento de regularização fundiária ou perante o cartório do Registro Geral de Móveis.



# O PROCEDIMENTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

- Tendo analisado os principais conceitos e instrumentos introduzidos pela Lei nº 13.465/2017, é chegado o momento de nos debruçarmos sobre o procedimento adotado para alcançar efetivamente a regularização fundiária de um núcleo urbano informal consolidado, ou seja, o passo a passo a ser seguido pelo promovente e pelo poder público municipal no processo de aprovação do projeto de regularização fundiária propriamente dito.



- É necessário, contudo, esclarecer que se trata de uma mera orientação, sendo possível proceder de diferentes maneiras, conforme a realidade fática. A nosso ver, é possível até mesmo valer-se subsidiariamente do procedimento previsto na Lei Federal nº 6.766/1979, com as adaptações inerentes, quais sejam, dispensa de atendimento dos parâmetros urbanísticos e dispensa da apresentação das certidões negativas de débitos fiscais e previdenciários para o registro da Reurb.



- O procedimento da Reurb encontra-se delineado nos artigos 28 a 34. Segundo o artigo 28, as etapas da Reurb são as seguintes:
- 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. (BRASIL, 2017).



- É bom que se diga que o tratamento dado à matéria pela Lei nº 13.465/2017 é sofrível, sendo certo que a redação da Lei nº 11.977/2009 era muito melhor. Diante de tantas lacunas verificadas no procedimento ora instituído, é imprescindível que o operador do direito busque suprir as deficiências legais por meio de uma atividade integradora, recorrendo a outros diplomas legais ou mesmo às disposições da Lei nº 11.977/2009 para conseguir efetivamente levar a cabo o procedimento de regularização fundiária urbana. De fato, as lacunas da Lei nº 13.465 trazem grande insegurança jurídica.



- O procedimento começa com um requerimento formulado por um dos promoventes legitimados, em que manifesta a intenção de efetuar a regularização fundiária do núcleo urbano informal consolidado. Apesar do silêncio da lei, entendemos que este requerimento deve ser minimamente instruído com levantamento perimétrico e topográfico da gleba ocupada, com indicação de áreas de preservação permanente, áreas de servidão, entre outras, de forma que o poder público consiga ter uma visão da ocupação consolidada e de eventuais óbices à regularização total ou parcialmente. É aconselhável que um ato normativo municipal disponha sobre o conteúdo mínimo deste requerimento e sobre os documentos que devem instruí-lo.



- A partir deste requerimento, o Município vai classificar a regularização fundiária em Reurb-S ou Reurb-E. Essa classificação visa a deixar claro a responsabilidade pela implantação das obras de infraestrutura urbana e pelas despesas cartoriais, conforme acima explicado.
- Em seguida, o poder público municipal abre oportunidade para manifestação dos proprietários da gleba e confrontantes. Essa anuência pode ser suprida por meio de assinatura na planta da gleba com firma reconhecida, como se admite nos casos de retificação de matrícula perante o CRGI.



- Na sequência, o poder público notifica o promovente a apresentar o projeto de regularização fundiária, conforme diretrizes mínimas a partir da análise da situação fática e jurídica. É imprescindível que o poder público realize uma vistoria no imóvel antes de emitir as diretrizes.
- Apresentado o projeto de regularização fundiária, o poder público fará a análise pelos seus órgãos internos competentes e determinará o saneamento, mediante complementação de informações, após o que aprovará o projeto por ato formal, por via de regra, mediante a edição de um decreto e expedição de certidão de regularização fundiária (CRF), que será o instrumento hábil para o registro da Reurb na matrícula da gleba ou glebas parceladas, abertura de matrícula dos lotes e áreas públicas do assentamento, se houver, e registro da titulação dos ocupantes, em alguma das modalidades previstas na lei (legitimação fundiária, legitimação de posse, compra e venda, doação, concessão de direito real de uso, etc).



- O poder público promovente expedirá um único título para regularização do domínio ou posse dos lotes ou unidades frutos da regularização fundiária, em que constarão os nomes e dados dos beneficiários.
- Infelizmente, o singelo procedimento delineado pela lei não contempla o complexo universo de incidentes que podem e normalmente ocorrem durante o procedimento de regularização fundiária urbana. A simplificação operada pela lei, a título de agilizar o procedimento, acabou por criar insegurança jurídica, simplesmente porque o legislador não apontou solução para os problemas mais corriqueiros da Reurb.



- O artigo 30 dispõe expressamente sobre as competências do Município:
- Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:
  - I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;
  - II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e
  - III - emitir a CRF. (BRASIL, 2017).
- O procedimento legal é silente sobre como se dará o licenciamento ambiental nos casos de competência estadual, conforme o porte do assentamento.



- Em se tratando de regularização fundiária, é óbvio que o licenciamento será corretivo e se dará em fase única (LOC) e previamente à aprovação urbanística pelo Município, precedida ou não de anuência corretiva do Estado, conforme o assentamento se enquadre em uma das situações previstas no artigo 13 da Lei nº 6.766/1979.
- Obtida a licença ambiental corretiva, o procedimento de Reurb seguirá o disposto no artigo 28.
- O artigo 30, § 1º, prevê que no caso de Reurb promovida pela União ou pelo Estado, caberá ao ente promovente classificar a regularização fundiária em uma das modalidades previstas em lei, de interesse social ou de interesse específico.



- A nosso ver, este artigo é inconstitucional porque viola a competência do Município prevista no artigo 30, VIII, da CF/88. Além do mais, ao classificar a Reurb como de interesse social, todo o ônus da urbanização do núcleo urbano informal consolidado recai sobre o Município, criando para o mesmo despesas e responsabilidades. Não é razoável, assim, que tal decisão seja tomada por outro ente público sem ouvir o Município.
- O § 2º do mesmo dispositivo legal estabelece prazo de 180 dias para que o Município classifique a Reurb, possibilitando seu prosseguimento, ou indefira o requerimento apresentado pelo interessado legitimado. Essa decisão deve ser fundamentada.



- O prazo de 180 dias parece, a princípio, demasiadamente longo, mas é necessário considerar que eventualmente o Município precisará realizar diligências preliminares, tais como cadastro socioeconômico dos moradores, para aferir se enquadram no critério da baixa renda, além de vistoria em campo para expedir orientações preliminares fundamentais que norteiem a elaboração do projeto de regularização fundiária.
- O § 3º dispõe que o decurso do prazo sem manifestação do Município transfere ao promovente o direito de classificar a Reurb, sem prejuízo da possibilidade de reclassificação futura pelo Município, com base em estudos técnicos.



- O artigo 31 estabelece que, uma vez instaurada a Reurb, o Município deverá efetuar buscas em CRGI para identificar a propriedade do imóvel objeto da regularização. Entendemos que só se justifica atribuir tal obrigação ao Município no caso de Reurb-S, que é isenta de emolumentos e taxas, na forma do artigo 13, § 1º, VIII. Nos casos de Reurb-E, caberá ao promovente público ou privado efetuar as buscas cartorárias indicadas, tendo em vista os custos financeiros implicados.

- A Lei nº 13.465/2017 estabeleceu no artigo 31, § 1º, uma fase preliminar de notificação do proprietário, dos confrontantes, dos loteadores e terceiros eventuais interessados para impugnação da Reurb no prazo de 30 dias, quer se trate de Reurb-S ou Reurb-E, em imóvel público ou privado.
- O § 2º do artigo 31 dispõe que, no caso de imóveis públicos municipais, deverão ser notificados os confinantes e eventuais terceiros interessados para manifestação em igual prazo.
- A lei não define quem são os chamados “terceiros interessados”. No caso de eles estarem identificados, a notificação deve ser pessoal. Nos demais casos, a notificação será feita por edital.



- O § 5º do artigo 31 prevê outras hipóteses de notificação por edital:
- § 5º A notificação da Reurb também será feita por meio de publicação de edital, com prazo de trinta dias, do qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, nos seguintes casos:
  - I - quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados; e
  - II - quando houver recusa da notificação por qualquer motivo. (BRASIL, 2017).



- A ausência de manifestação no prazo assinalado gera presunção de concordância com a Reurb (§ 6º).
- O mero protocolo de requerimento de Reurb de núcleos urbanos informais consolidados em áreas públicas por qualquer dos legitimados perante o Município cria um direito de permanência dos moradores até a decisão final da Reurb (§ 7º).
- O procedimento preliminar de notificação fica dispensado no caso de ter sido realizada a demarcação urbanística, porque esse procedimento já prevê a notificação dos proprietários, confrontantes e terceiros interessados (8º).



- O artigo 32, parágrafo único, prevê que, em caso de indeferimento do requerimento, o Município deve indicar as medidas para sanar eventuais lacunas e pendências, com vistas a novo requerimento de Reurb, se for o caso.
- Entendemos que, nas hipóteses de impossibilidade jurídica da Reurb, o Município deve adotar as providências legais e administrativas cabíveis para remoção e reassentamento dos moradores, no caso de população de baixa renda, e desfazimento do assentamento, nos demais casos, com recuperação ambiental da área.



- Ao aprovar o projeto de Reurb, o Município deve estabelecer as responsabilidades das partes envolvidas, relativamente ao custeio das obras de implantação da infraestrutura, conforme se trate de Reurb-S ou Reurb-E, na forma do artigo 33:
- Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.



- Parágrafo único. A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:
- I - na Reurb-S:
  - a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e



- b) operada sobre área titularizada por particular, caberão 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;
- II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados;
- III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários. (BRASIL, 2017).



- A lei prevê que será assinado um termo de compromisso para garantir o cumprimento das obrigações legais de urbanização do assentamento. Trata-se de uma prática já disseminada pelos Municípios. As cláusulas e prazos previstos no termo serão estabelecidos em processo de negociação, envolvendo o poder público municipal, o Estado ou União, quando se tratar de área pública de seu domínio, o loteador e beneficiários da Reurb, facultado aos Municípios criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local.



## O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

- O projeto de regularização fundiária é o elemento principal de todo o procedimento da Reurb.
- Os artigos 35 e 36 indicam a forma e conteúdo do projeto de Reurb, havendo possibilidade de o Município editar legislação municipal sobre a matéria.



- Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:
- I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;



- II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;
- III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
- IV - projeto urbanístico;
- V - memoriais descritivos;
- VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
- VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;



- IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e
- X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.
- Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.



- Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:
- I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;
- II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;
- III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;



- IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;
- V - de eventuais áreas já usucapidas;
- VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;
- VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;
- VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;
- IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município. (BRASIL, 2017).



- Observa-se que a lei utiliza preferencialmente a expressão unidade imobiliária em vez de lote. Trata-se de eufemismo, para abarcar as “frações ideais” tão utilizadas pelos loteadores clandestinos para burlar o regime da Lei Federal nº 6.766/1979.
- O § 1º do artigo 36 estabelece a infraestrutura urbana essencial a ser implantada nos núcleos urbanos informais objeto de Reurb.
- § 1 Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:
- I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;



- II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;
- III - rede de energia elétrica domiciliar;
- IV - soluções de drenagem, quando necessário; e
- V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais. (BRASIL, 2017).



- A Reurb poderá ser implantada por etapas, abrangendo o núcleo urbano, total ou parcialmente. As etapas deverão ser definidas em cronograma aprovado pelo Município, e as obras de infraestrutura urbana essencial, de construção de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, poderão ser realizadas antes, durante ou depois da conclusão do procedimento de aprovação da Reurb.



- Na Reurb-S caberá ao Município diretamente, ou por meio de suas concessionárias, a realização das obras de infraestrutura essencial, de construção de equipamentos comunitários ou melhorias habitacionais, bem ainda sua manutenção (artigo 37).
- Na Reurb-E, a divisão de atribuições e responsabilidades será definida na forma do artigo 38:
- Art. 38. Na Reurb-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela:
  - I - implantação dos sistemas viários;
  - II - implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e



- III - implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso.
- § 1º As responsabilidades de que trata o caput deste artigo poderão ser atribuídas aos beneficiários da Reurb-E.
- § 2º Os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-E. (BRASIL, 2017).



- O artigo 39 dispõe sobre os procedimentos que deverão ser adotados nos casos de núcleos urbanos situados em áreas de risco. Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.
- § 1º Na hipótese do caput deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados.
- § 2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado. (BRASIL, 2017).



# A CONCLUSÃO DA REURB

- A Reurb é concluída mediante ato fundamentado de aprovação e expedição da certidão de regularização fundiária (CRF).
- O conteúdo do ato de aprovação vem descrito nos artigos 40 e 41:
- Art. 40. O pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá:
  - I - indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado;
  - II - aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e
  - III - identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais.



- Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:
  - I - o nome do núcleo urbano regularizado;
  - II - a localização;
  - III - a modalidade da regularização;
  - IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;
  - V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;



- VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação. (BRASIL, 2017).



# O REGISTRO DA REURB

- A Lei nº 13.465/2017 traz um capítulo específico para disciplinar o registro da Reurb, tendo em vista as especificidades, excepcionando as normas previstas no artigo 18 da Lei nº 6.776/1979, quando dispõe do registro de loteamentos e desmembramentos.
- Não será preciso exibir certidões de qualquer natureza, nem comprovação de quitação de tributos. Isso não quer dizer que os tributos deixem de ser exigíveis pelo fisco.



- Os únicos documentos que devem ser apresentados para viabilizar o registro da Reurb é a CRF e o projeto de regularização fundiária devidamente aprovado.
- Fica dispensada também a publicação de editais nas hipóteses de prévia demarcação urbanística ou quando, na fase preliminar, o Município houver comprovadamente notificado o proprietário, loteador (se não for ele o promovente), os confrontantes e terceiros interessados.



- É de suma importância que os cartórios do RGI assimilem com a maior brevidade possível o novo procedimento, a fim de evitar exigências descabíveis, notas devolutivas infundadas ou mesmo suscitação de dúvida, perante o Juízo da Vara de Registros Públicos, retardando o registro da Reurb.
- O procedimento se encontra minuciosamente descrito nos artigos 42 e seguintes:
- Art. 42. O registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.
- Parágrafo único. Em caso de recusa do registro, o oficial do cartório do registro de imóveis expedirá nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa e formulará exigências nos termos desta Lei.



- Art. 43. Na hipótese de a Reurb abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento será efetuado perante cada um dos oficiais dos cartórios de registro de imóveis.
- Parágrafo único. Quando os imóveis regularizados estiverem situados na divisa das circunscrições imobiliárias, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão de competência do oficial do cartório de registro de imóveis em cuja circunscrição estiver situada a maior porção da unidade imobiliária regularizada.

- Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.
- § 1º O registro do projeto Reurb aprovado importa em:
  - I - abertura de nova matrícula, quando for o caso;
  - II - abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e
  - III - registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.



- § 2º Quando o núcleo urbano regularizado abranger mais de uma matrícula, o oficial do registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área objeto de regularização, conforme previsto no inciso I do
- § 1º deste artigo, destacando a área abrangida na matrícula de origem, dispensada a apuração de remanescentes.
- § 3º O registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados.



- § 4º O registro da CRF aprovado independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). §
- 5º O procedimento registral deverá ser concluído no prazo de sessenta dias, prorrogável por até igual período, mediante justificativa fundamentada do oficial do cartório de registro de imóveis.



- § 6º O oficial de registro fica dispensado de providenciar a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, uma vez cumprido esse rito pelo Município, conforme o disposto no art. 31 desta
- Lei. § 7º O oficial do cartório de registro de imóveis, após o registro da CRF, notificará o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil para que esses órgãos cancelem, parcial ou totalmente, os respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas.



- Art. 45. Quando se tratar de imóvel sujeito a regime de condomínio geral a ser dividido em lotes com indicação, na matrícula, da área deferida a cada condômino, o Município poderá indicar, de forma individual ou coletiva, as unidades imobiliárias correspondentes às frações ideais registradas, sob sua exclusiva responsabilidade, para a especialização das áreas registradas em comum.
- Parágrafo único. Na hipótese de a informação prevista no caput deste artigo não constar do projeto de regularização fundiária aprovado pelo Município, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão abertas mediante requerimento de especialização formulado pelos legitimados de que trata esta Lei, dispensada a outorga de escritura pública para indicação da quadra e do lote.



- Art. 46. Para atendimento ao princípio da especialidade, o oficial do cartório de registro de imóveis adotará o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização fundiária e deverá averbá-lo na matrícula existente, anteriormente ao registro do projeto, independentemente de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente.
- § 1º Se houver dúvida quanto à extensão da gleba matriculada, em razão da precariedade da descrição tabular, o oficial do cartório de registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área destacada e averbará o referido destaque na matrícula matriz.



- § 2º As notificações serão emitidas de forma simplificada, indicando os dados de identificação do núcleo urbano a ser regularizado, sem a anexação de plantas, projetos, memoriais ou outros documentos, convidando o notificado a comparecer à sede da serventia para tomar conhecimento da CRF com a advertência de que o não comparecimento e a não apresentação de impugnação, no prazo legal, importará em anuência ao registro.
- § 3º Na hipótese de o projeto de regularização fundiária não envolver a integralidade do imóvel matriculado, o registro será feito com base na planta e no memorial descritivo referentes à área objeto de regularização e o destaque na matrícula da área total deverá ser averbado.



- Art. 47. Os padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, seguirão as diretrizes estabelecidas pela autoridade municipal ou distrital competente, as quais serão consideradas atendidas com a emissão da CRF.
- Parágrafo único. Não serão exigidos reconhecimentos de firma nos documentos que compõem a CRF ou o termo individual de legitimação fundiária quando apresentados pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou entes da administração indireta.



- Art. 48. O registro da CRF produzirá efeito de instituição e especificação de condomínio, quando for o caso, regido pelas disposições legais específicas, hipótese em que fica facultada aos condôminos a aprovação de convenção condominial. Art.
- 49. O registro da CRF será feito em todas as matrículas atingidas pelo projeto de regularização fundiária aprovado, devendo ser informadas, quando possível, as parcelas correspondentes a cada matrícula.



- Art. 50. Nas matrículas abertas para cada parcela, deverão constar dos campos referentes ao registro anterior e ao proprietário:
- I - quando for possível, a identificação exata da origem da parcela matriculada, por meio de planta de sobreposição do parcelamento com os registros existentes, a matrícula anterior e o nome de seu proprietário;
- II - quando não for possível identificar a exata origem da parcela matriculada, todas as matrículas anteriores atingidas pela Reurb e a expressão “proprietário não identificado”, dispensando-se nesse caso os requisitos dos itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973.



- Art. 51. Qualificada a CRF e não havendo exigências nem impedimentos, o oficial do cartório de registro de imóveis efetuará o seu registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente.
- Parágrafo único. Não identificadas as transcrições ou as matrículas da área regularizada, o oficial do cartório de registro abrirá matrícula com a descrição do perímetro do núcleo urbano informal que constar da CRF e nela efetuará o registro.



- Art. 52. Registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas.
- Parágrafo único. Para os atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto da Reurb, os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para a aquisição da propriedade, quando acompanhados da prova de quitação das obrigações do adquirente, e serão registrados nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes, resultantes da regularização fundiária.



- Art. 53. Com o registro da CRF, serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado. Parágrafo único.
- A requerimento do Município, o oficial de registro de imóveis abrirá matrícula para as áreas que tenham ingressado no domínio público.



- Art. 54. As unidades desocupadas e não comercializadas alcançadas pela Reurb terão as suas matrículas abertas em nome do titular originário do domínio da área.
- Parágrafo único. As unidades não edificadas que tenham sido comercializadas a qualquer título terão suas matrículas abertas em nome do adquirente, conforme procedimento previsto nos arts. 84 e 99 desta Lei. (BRASIL, 2017).



- A lei estabelece no artigo 52, parágrafo único, que nos casos de venda de frações ideais e lotes os contratos particulares de compra e venda poderão ensejar a aquisição da propriedade, se acompanhados de comprovação da quitação, mediante registro do título aquisitivo nas matrículas dos lotes correspondentes, após o registro da Reurb.
- Será possível a averbação de edificações erguidas nos lotes, se a CRF for instruída com os documentos e levantamentos necessários, independentemente de habite-se.



# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento CNJ 44, de 18 de março de 2015. Estabelece normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana. Disponível em: . Acesso em: 25 out. 2017.
- BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: . Acesso em: 16 ago. 2017.
- BRASIL. Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: . Acesso em: 16 ago. 2017.
- MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Política Ambiental. Deliberação Normativa COPAM n. 217, de 6 de dezembro de 2017. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, 8 dez. 2017.
- MINAS GERAIS. Decreto n. 44.646, de 31 de outubro de 2010. Disponível em: . Acesso em: 17 ago. 2017.



**MUITO OBRIGADO!**

