



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO IMOBILIÁRIO E PRÁTICA
EXTRAJUDICIAL

MATHEUS MACHADO DINIZ

ANÁLISE JURÍDICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA A PARTIR DA LEI Nº 13.465/2017 E DECRETO Nº
9.310/2018

Salvador
2025

MATHEUS MACHADO DINIZ

**ANÁLISE JURÍDICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA A PARTIR DA LEI Nº 13.465/2017 E DECRETO Nº
9.310/2018**

Monografia apresentada ao curso de Pós-graduação
em Direito Imobiliário e Prática Extrajudicial da
Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial
para obtenção do grau Especialista.

Salvador
2025

TERMO DE APROVAÇÃO

MATHEUS MACHADO DINIZ

ANÁLISE JURÍDICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA A PARTIR DA LEI Nº 13.465/2017 E DECRETO Nº 9.310/2018

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito
Direito Imobiliário e Prática Extrajudicial, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca
examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, 17 de setembro de 2025

A Deus e à ancestralidade, pela força que me
guia.

À minha família, pelo amor e exemplo.
A Blenda, Croda e Júlia, pela amizade que
energiza.

RESUMO

O presente trabalho examina a evolução normativa da desjudicialização da regularização fundiária urbana no Brasil, com ênfase na Lei nº 11.977/2009, Lei nº 13.465/2017 e no Decreto nº 9.310/2018. A pesquisa reconstrói o percurso histórico da irregularidade fundiária desde o período colonial até o presente, demonstrando como a concentração de terras, a ausência de cadastros precisos e a distância entre o ordenamento formal e as dinâmicas reais de ocupação consolidaram um quadro estrutural de informalidade urbana. A pesquisa exploratória promove abordagem dogmática ao tema, a partir de levantamento bibliográfico, com ênfase na legislação e na doutrina especializada. O estudo privilegia a descrição dos procedimentos e mecanismos jurídicos para titulação previstos para a regularização fundiária urbana, com ênfase nas suas modalidades, nos institutos da legitimação fundiária e legitimação de posse e nos respectivos papéis respectivos do Poder Público Municipal e do Cartório de Registro de Imóveis na condução do processo. O trabalho propõe sistematizar os fundamentos legais aplicáveis e oferecer subsídios para a compreensão técnico-jurídica da matéria, favorecendo sua aplicação prática pelos gestores municipais e demais operadores do direito, como advogados e oficiais de registros imobiliários.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana. Reurb. Lei nº 13.465/2017. Decreto nº 9.310/2018. Registro de Imóveis. Direito à moradia.

ABSTRACT

This study examines the normative evolution of the de-judicialization of urban land regularization in Brazil, with emphasis on Law No. 11,977/2009, Law No. 13,465/2017, and Decree No. 9,310/2018. It reconstructs the historical trajectory of land irregularity from the colonial period to the present, demonstrating how land concentration, the absence of precise cadastral systems, and the gap between formal regulation and actual patterns of land occupation consolidated a structural framework of urban informality. The exploratory research adopts a dogmatic approach, based on bibliographic review, with a focus on legislation and specialized legal scholarship. The study emphasizes the description of legal procedures and mechanisms for titling provided under urban land regularization, particularly its modalities, the institutes of land legitimation and possession legitimation, and the respective roles of municipal authorities and the Real Estate Registry Office in conducting the process. The work aims to systematize the applicable legal foundations and provide technical-legal tools to support its practical application by municipal managers and legal practitioners, including lawyers and registry officers.

Keywords: Urban land regularization. Reurb. Law No. 13,465/2017. Decree No. 9,310/2018. Real Estate Registry. Right to housing.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADU	Auto de Demarcação Urbanística
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
art.	artigo
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CC	Código Civil
CF/88	Constituição Federal da República
CND	Certidão Negativa de Débitos
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CPC	Código de Processo Civil
MP	Ministério Público
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça da Bahia
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-I	Regularização Fundiária Urbana Inominada
RI	Cartório de Registro de Imóveis
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. BREVE HISTÓRICO DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO BRASIL ATÉ A LEI Nº 13.465/2017	12
2.1. IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA DO BRASIL COLÔNIA ATÉ A LEI Nº 11.977/2009	12
2.2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SOBRE A ÉGIDE DA LEI 11.977/2009	29
2.3. PANORAMA DAS FLEXIBILIZAÇÕES DA REURB DA LEI 13.465/2017	34
3. PRINCIPAIS CONCEITOS DA LEI 13.465/2017	39
3.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA LATO SENSU	39
3.2. OBJETIVOS E DIMENSÕES DA REURB	41
3.3. CONCEITO DE NÚCLEO URBANO INFORMAL CONSOLIDADO	43
3.4. MARCO TEMPORAL DA REURB SE O INSTRUMENTO FOR A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA	47
3.5. ESPÉCIES DE REURB	48
3.5.1. MODALIDADES DE REURB: REURB-S E REURB-E	49
3.5.2. REURB INOMINADA	52
3.6. RESPONSABILIDADE PELA INFRAESTRUTURA ESSENCIAL	56
3.7. PROTAGONISMO MUNICIPAL E DESNECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA	59
3.8. REURB POR FASES, TRECHOS OU ETAPAS DE ACORDO COM O GRAU DE COMPLEXIDADE	61
3.9. CERTIFICADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (CRF)	65
3.10. TIPOS DE IMÓVEIS PASSÍVEIS DE REGULARIZAÇÃO	68
3.10.1. IMÓVEL COM ÁREA INFERIOR AO MÍNIMO ESTABELECIDO PELA LEI 6.766/1979	69
3.10.2. IMÓVEL SITUADO EM ÁREA URBANA OU EM ÁREA RURAL	71
3.10.3. IMÓVEIS RESIDENCIAIS E DE USO MISTO	74
3.10.4. IMÓVEIS DE DOMÍNIO PÚBLICO, DOMÍNIO PRIVADO OU SEM PROPRIETÁRIOS DEFINIDOS	76
3.10.5. IMÓVEIS SITUADOS EM ÁREAS AMBIENTALMENTE SENSÍVEIS	77
3.10.6. IMÓVEIS SITUADOS EM ÁREAS DE RISCO	84
3.10.7. IMÓVEIS USUCAPIDOS CONTEMPLADOS NO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO	86
3.10.8. FAIXAS DE FRONTEIRA, SEGURANÇA NACIONAL E TERRENOS DE MARINHA	89
3.11. MECANISMOS DE TITULAÇÃO DOS OCUPANTES	92
3.11.1. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA	94
3.11.2. LEGITIMAÇÃO DE POSSE	99
3.12. CADASTRO DE OCUPANTE	102
4. PROCEDIMENTO DE REURB	108
4.1. FASE ADMINISTRATIVA DA REURB	109
4.1.1. PROCEDIMENTO PRÉVIO DE DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA	111
4.1.2. RITO ORDINÁRIO DA FASE ADMINISTRATIVA PRECEDIDO OU NÃO PELA DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA	114

4.2. FASE REGISTRAL DA REURB: QUALIFICAÇÃO DA CERTIDÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PELO REGISTRO DE IMÓVEIS.....	122
5. CONCLUSÃO.....	132
6. REFERÊNCIAS	134

1. INTRODUÇÃO

A trajetória da regularização fundiária urbana no Brasil revela um embate constante entre a necessidade de inclusão social e os entraves impostos por legislações urbanísticas excessivamente rígidas. Historicamente, os diplomas normativos que trataram do parcelamento do solo e da produção habitacional buscaram impor padrões elevados de urbanização, exigindo infraestrutura mínima, dimensões lotes e índices urbanísticos compatíveis com ideais modernizadores. Embora esses parâmetros tenham sido concebidos sob o argumento de garantir qualidade urbanística, na prática resultaram em forte barreira à produção habitacional popular e na multiplicação de núcleos informais, marginalizando amplas parcelas da população que, privadas do acesso à moradia formal, recorreram à autoconstrução e à ocupação irregular.

Nesse contexto, a Lei nº 11.977/2009, que também implementou o Programa Minha Casa, Minha Vida, representou um marco relevante, ao desjudicializar a regularização fundiária, permitindo que cartórios de registros de imóveis realizassem procedimentos que antes costumavam ser resolvidos em pronunciamentos judiciais no âmbito de processos de usucapião. Mesmo assim, a aplicação da Lei nº 11.977/2009 continuou esbarrando em padrões normativos que não correspondiam à realidade das ocupações. O resultado foi a limitação de sua eficácia, com baixa adesão prática e incapacidade de dar respostas à escala do problema, o que motivou a elaboração da Lei nº 13.465/2017.

A Lei nº 13.465/2017 promoveu alterações substanciais na forma de se proceder a regularização fundiária urbana. O novo diploma conferiu maior protagonismo aos municípios na condução do procedimento administrativo, deslocando os cartórios de registro de imóveis para o papel de materialização da titulação. Também dispensou a existência de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), tornou a demarcação urbanística uma faculdade ao implantar outros procedimentos de busca e notificação de interessados e de verificação do perímetro do núcleo, bem como admitiu a postergação das obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional para depois da titulação (art. 18, §2º, 19 e 36, §3º da Lei 13.465/2017).

A análise da Lei nº 13.465/2017 revelou um duplo movimento: de um lado, a tentativa de modernizar e ampliar os instrumentos de regularização fundiária, respondendo a um passivo histórico de exclusão social e jurídica; de outro, a emergência de críticas consistentes quanto à

sua compatibilidade com princípios constitucionais, como a função social da propriedade, a proteção ambiental e a gestão democrática da cidade. Essa ambivalência faz da Lei Federal n. 13.465/2017 um campo privilegiado de investigação acadêmica, no qual se cruzam direito urbanístico, registral, constitucional e administrativo.

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar o regime jurídico instituído pela Lei n. 13.465/2017, investigando suas inovações, seus limites e seus potenciais efeitos sobre a efetivação do direito à moradia e da função social da propriedade. A metodologia adotada neste trabalho é essencialmente dogmática, fundada na análise sistemática da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/2018.

Esta escolha é feita, sem o desconhecimento de que existem múltiplas abordagens críticas já consolidadas na literatura sobre o instituto, que vão desde a problematização da financeirização da política habitacional até os debates sobre constitucionalidade, impactos sociais e eficácia da regularização. Essas leituras são indispensáveis para compreender o contexto mais amplo do instituto e, em momento oportuno, deverão dialogar com a dogmática. A opção metodológica deste trabalho recai sobre a investigação dogmática justamente para a construção de um ponto de partida seguro, com clareza conceitual, sistematização normativa e delimitação técnico-jurídica, que pode permitir que análises posteriores -históricas, sociológicas, críticas ou econômicas- possam emergir com maior solidez. A intenção é consolidar os contornos legais e institucionais da Lei nº 13.465/2017, para, a partir daí, abrir espaço para diálogos interdisciplinares mais amplos.

Este Capítulo 1 cumpriu a função de introduzir a problemática e o foco de análise. No Capítulo 2, será examinado o breve histórico da irregularidade fundiária no Brasil até a Lei nº 13.465/2017. No Capítulo 3, serão examinados os principais conceitos da Lei nº 13.465/2017. No Capítulo 4, serão examinados os procedimentos administrativo e registral da regularização fundiária urbana. O último Capítulo deste trabalho é voltado para as conclusões da pesquisa realizada.

2. BREVE HISTÓRICO DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO BRASIL ATÉ A LEI Nº 13.465/2017

A irregularidade fundiária não é fenômeno recente, tampouco episódico: constitui elemento estrutural da formação territorial e social do Brasil. Desde o período colonial, a apropriação privada de terras ocorreu de forma marcada por concessões imprecisas, sobreposições de títulos, ausência de cadastros confiáveis e por uma lógica de concentração fundiária que se sobrepôs às necessidades de democratização do acesso ao solo. Ao longo dos séculos, a legislação fundiária e urbanística tentou responder a essa realidade, ora reforçando mecanismos de controle e publicidade, ora flexibilizando exigências para absorver práticas sociais já consolidadas.

Nesse percurso, a irregularidade fundiária foi se reproduzindo em múltiplas escalas, do latifúndio improdutivo à expansão urbana informal, tornando-se um traço persistente da estrutura agrária e urbana brasileira. Assim, compreender o processo histórico até a Lei nº 13.465/2017 exige percorrer três momentos decisivos, que correspondem às próximas seções desta Capítulo: (i) a formação da irregularidade fundiária desde o Brasil Colônia até a Lei nº 11.977/2009, marcada pelo sistema sesmarial, pela Lei de Terras e pela consolidação de loteamentos irregulares urbanos; (ii) a sistematização promovida pela Lei nº 11.977/2009, que instituiu instrumentos próprios de regularização para desjudicialização do processo com protagonismo do Cartório do Registro de Imóveis; e (iii) o advento da Lei nº 13.465/2017, que consolidou um novo regime de regularização fundiária com protagonismo do Poder Público Municipal na fase administrativa, amparado em flexibilizações, com o objetivo de superar entraves históricos que dificultavam a efetiva titulação.

2.1. IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA DO BRASIL COLÔNIA ATÉ A LEI Nº 11.977/2009

A irregularidade fundiária no Brasil é fenômeno histórico, estrutural e multifacetado, cuja gênese remonta ao período colonial e está intrinsecamente vinculada ao modo como se operou a apropriação e a incorporação das terras ao domínio privado. A conformação inicial desse regime não foi produto de um processo sistemático de planejamento territorial, mas sim de um conjunto de práticas e concessões marcadas pela concentração fundiária, pela ausência

de mecanismos cadastrais precisos e por um profundo distanciamento entre o ordenamento formal e as dinâmicas reais de ocupação do solo.

Esse quadro, enraizado nas relações de poder e nas estratégias de colonização da Coroa Portuguesa, perpetuado posteriormente pelo regime jurídico de formação da propriedade privada a partir da Lei de Terras, bem como pelas rígidas regras federais de parcelamento do solo urbano, não apenas legou uma matriz de indefinição quanto aos limites e à titularidade das terras, como também estruturou um padrão de acesso e uso do território profundamente excludente, que se reproduziu e se agravou ao longo dos séculos.

A chegada de Pedro Álvares Cabral no Brasil, em 1500, concretizou o ato simbólico e jurídico de incorporação desse território ao patrimônio da Coroa Portuguesa, materializado pela celebração de uma missa e pela fixação de um marco em Porto Seguro¹, ato que sob a ótica eurocêntrica, consolidava a integração formal daquele espaço ao domínio do Reino de Portugal². O “descobrimento”, portanto, marcou a gênese da propriedade imobiliária brasileira como eminentemente pública, já que o território foi juridicamente considerado uma extensão do patrimônio português³. A legislação portuguesa passou a vigorar integralmente no Brasil desde o descobrimento⁴

Diante dos desafios impostos pela ocupação e defesa de um território de dimensões continentais, com litoral extenso, topografia complexa e escassa população disposta a enfrentar os riscos do além-mar, a Coroa Portuguesa adotou o modelo das Capitânicas Hereditárias como estratégia de ocupação, exploração econômica e proteção territorial da colônia⁵. Inspirado no bem-sucedido plano de colonização desenvolvido pelo diplomata português Diogo de Gouveia, aplicado de maneira bem-sucedida nas Ilhas da Madeira e dos Açores, o Sistema das Capitânicas Hereditárias foi formalizado pela Carta Régia de 1532, dirigida a Martim Afonso de Souza, e

¹ MESGRAVIS, Laima. História do Brasil Colônia. São Paulo: Contexto, 2017, p. 15.

² SILVA, Lígia Osorio. Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Editora da Unicamp, 1996. p. 13-14.

³ RODRIGUES, Daniel Lago. Evolução histórica do Registro Torrens. 2023. 610 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito Civil, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023, p. 185

⁴Foram inicialmente aplicadas as Ordenações Afonsinas, seguidas das Ordenações Manuelinas e, posteriormente, das Ordenações Filipinas, estas últimas com vigência até depois da Independência, por força da Lei de 20 de outubro de 1823. O exercício da jurisdição espiritual sobre as terras brasileiras incumbiu à Ordem de Cristo, responsável por propagar a fé cristã no novo mundo e, em razão disso, receber o dízimo devido. Cf. RODRIGUES, Op. Cit., p. 191

⁵ RODRIGUES, Op. cit., p. 185.

as Cartas Forais dirigidas aos donatários⁶. O plano de colonização envolvia o loteamento do território brasileiro em quatorze Capitânicas Hereditárias, mediante a delegação da posse das terras a particulares, sob o título de capitães donatários⁷, especialmente fidalgos e membros da pequena nobreza, que também recebiam vários atributos próprios da soberania, como a nomeação de juizes, tabeliães e a execução penal, excetuando-se o poder legiferante e a cunhagem de moedas⁸.

Com o objetivo de acelerar a colonização do território brasileiro, o Rei de Portugal possibilitou que os concessionários das Capitânicas Hereditárias distribuíssem terras àqueles que professassem a fé cristã⁹. Dentre os instrumentos jurídicos vigentes à época, D. João III adotou a sesmaria como base da organização fundiária na nova colônia, uma vez que sua exigência de cultivo efetivo favorecia a fixação do colono à terra¹⁰. Sucede que a sesmaria brasileira logo diferenciou-se do instituto à moda portuguesa, e os requisitos quanto ao uso da terra eram frequentemente negligenciados.

A aplicação do regime de sesmarias no Brasil não repetiu os mesmos fundamentos que haviam motivado sua criação em Portugal¹¹, qual seja aumentar a produção agrícola e conter o êxodo rural após a crise da Peste Negra das guerras de reconquista contra os mouros. Na realidade colonial brasileira, não se enfrentava o problema da falta de alimentos nem o desafio de acomodar populações sem-terra, como ocorrera na Europa medieval. Em verdadeiro

⁶ Ibid., p. 185.

⁷ O termo “donatário” justifica-se pelo privilégio de exercer essa parcela de soberania, não por terem recebido a “doação” da propriedade plena da faixa territorial, cujo domínio eminente permanecia com a Coroa. O regime jurídico das Capitânicas mais se assemelhava a uma espécie de usufruto, cabendo ao donatário a fruição econômica, condicionada ao desenvolvimento produtivo, à ocupação efetiva e à defesa do território. Entre outras prerrogativas incluídas, destacam-se o direito à vintena sobre o pau-brasil e o pescado dos rios e águas, à redízima da arrecadação tributária, ao monopólio da escravização e comercialização de indígenas, à propriedade das salinas, bem como a faculdade de fundar vilas tanto no litoral quanto no interior.

⁸ Ibid., p. 185

⁹ Ibid., p. 186

¹⁰ Ibid., p. 186

¹¹ No modelo português ao qual foi inspirado, a sesmaria era formalmente concedida por um agente público, o sesmeiro, cuja atribuição consistia em identificar, demarcar e redistribuir terras incultas, observando que a área outorgada não fosse superior àquela que o beneficiário pudesse razoavelmente cultivar. Antes de efetivar a concessão, o sesmeiro deveria intimar o possuidor ou titular da área para que desse aproveitamento à terra no prazo de um ano, sob pena de caracterização do abandono. Uma vez concedida, a sesmaria estabelecia, como condição resolutiva, o prazo máximo de cinco anos para início do cultivo, sob pena de reversão automática do domínio útil ao patrimônio da Coroa. A sesmaria portuguesa não gerava foro nem tributo adicional, além dos que já existissem para referida faixa territorial. Cf. RODRIGUES, Op. Cit., p. 187.

contraste, o cenário era marcado por terras abundantes, mas por escassez de pessoas dispostas a se fixar, cultivar e proteger esses espaços¹².

Enquanto em Portugal o agente sesmeiro era oficial público responsável pela delimitação e controle do uso das terras, o termo passou a designar o próprio beneficiário da concessão no Brasil colonial, de pronto esvaziando o conteúdo de diversas disposições das Ordenações do Reino¹³. Longe de ser ferramenta para democratização do acesso à terra e fortalecimento da agricultura de subsistência, a sesmaria colonial foi utilizada como estratégia de ocupação, proteção e consolidação do domínio português, mediante o fortalecimento de uma aristocracia rural vinculada à Coroa, detentora de verdadeiros latifúndios não raro improdutivos.

A estrutura colônia fez com que a estruturação fundiária brasileira fosse concebida à base de títulos imprecisos, sobrepostos e grandes extensões incompatíveis com a capacidade de exploração, à margem das normas. Com o crescimento da demanda por terras no final do século XVII, a Coroa tentou impor limites, exigir foro, cultivo, medição e demarcação, mas o caos dominial já estava consolidado: a falta de engenheiros topógrafos, a legislação dispersa e confusa e o desinteresse dos beneficiários em cumprir a legislação tornaram as exigências praticamente ineficazes¹⁴.

O processo de extinção do sistema sesmarial no Brasil está diretamente vinculado às transformações políticas que marcaram a transição do regime colonial para o Império¹⁵. A Revolução Liberal do Porto, deflagrada em 1820, exigia o retorno da Corte portuguesa a Lisboa e a reintegração do Brasil à condição de colônia, com a revogação das prerrogativas adquiridas

¹² Ibid., p. 186.

¹³ O conjunto de forais, regimentos, cartas régias, alvarás, ordens, decretos e outros atos normativos que transplantaram a sesmaria para o Brasil Colônia progressivamente deram nova feição à sesmaria brasileira. Cf. RODRIGUES, 2023, Op. Cit., p. 190.

¹⁴ Muitos sesmeiros preferiam abandonar suas sesmarias e ocupar terras devolutas, de modo a fugir das obrigações legais. Presenciava-se cada vez mais o acirramento de conflitos armados e disputas judiciais entre sesmeiros e possuidores, em virtude do aumento da posse informal de terceiros, especialmente lavradores, em regiões de fronteira econômica, muitas ainda sujeitas a ataques por índios, em faixas situadas entre os limites das grandes propriedades ou em locais mais distantes dos núcleos de povoamento. Muitas famílias pobres vagavam de lugar em lugar, segundo o favor e capricho dos proprietários de terras, sempre com falta de recursos para obter um terreno em que pudesse fazer um estabelecimento permanente. Cf. RODRIGUES, Op. Cit.

¹⁵ Com a vinda da Corte portuguesa ao Brasil, em 1808, e a consequente transferência da sede do Império para o Rio de Janeiro, a competência para confirmar as sesmarias foi atribuída à Mesa do Desembargo do Paço, que também passou a autorizar a concessão de sesmarias a súditos estrangeiros, conforme estabelecido no Decreto de 1808.

desde a instalação da Corte no Rio de Janeiro, em 1808. Diante desse cenário, D. João VI, pressionado pelas Cortes Constituintes portuguesas, regressou a Portugal em 7 de março de 1821, nomeando D. Pedro I como Príncipe Regente do Brasil, no contexto de um país que já não aceitava retornar ao antigo status colonial.

Nesse ambiente de ruptura, a nomeação de José Bonifácio de Andrada e Silva, em 16 de janeiro de 1822, como Ministro e Secretário dos Negócios do Reino e Estrangeiros, representou um divisor de águas no tratamento da questão fundiária, que influenciou a decisão da Mesa do Desembargo do Paço em suspender a concessão de novas sesmarias, consolidada na Provisão de 22 de outubro de 1823, já no contexto da Independência do Brasil¹⁶.

A suspensão das sesmarias não extinguiu automaticamente os efeitos dos títulos já concedidos, tampouco solucionou os conflitos fundiários acumulados ao longo do período colonial. Na ausência de nova legislação, as normas portuguesas —Ordenações, Regimentos, Alvarás e Decretos — permaneceram formalmente em vigor, perpetuando, por décadas, um quadro de insegurança dominial, litígios sobre sobreposição de títulos e disputas entre sesmeiros e posseiros.

Embora tenham ocorrido exceções, com algumas sesmarias sendo concedidas de forma irregular mesmo após a suspensão, o fato é que, no interregno entre 1822 e 1850, consolidou-se a posse como meio efetivo de acesso à terra no Brasil imperial. O que começou como prática marginal de pequenos agricultores, alheios às estruturas de poder, transformou-se em fenômeno generalizado, apropriado inclusive pelos grandes proprietários, que passaram a utilizar a posse como estratégia de expansão de seus domínios, inclusive sobre terras devolutas e marginais¹⁷. Dessa forma, a posse, que outrora representava a resistência dos despossuídos, acabou se convertendo em instrumento de fortalecimento do próprio latifúndio, aprofundando as distorções herdadas do sistema sesmarial.

¹⁶ Intelectual ilustrado e atento aos entraves estruturais que a concentração fundiária gerava, Bonifácio defendia uma reforma radical do sistema, priorizando o efetivo cultivo da terra, o combate à ociosidade fundiária e o fim das doações gratuitas de grandes extensões de terras, resquício do modelo colonial. O conflito envolvendo Manoel José dos Reis, em 1822, simbolizou a falência do regime sesmarial: após ocupar uma gleba por mais de duas décadas, viu sua posse ser formalmente concedida a terceiro em razão de nova medição. Ao recorrer à Mesa do Desembargo do Paço, o órgão reconheceu não apenas a fragilidade da titulação, mas a própria disfuncionalidade do sistema. Em resposta, foi determinada a suspensão de todas as concessões de sesmarias, decisão imediatamente ratificada por D. Pedro I e consolidada na Provisão de 22 de outubro de 1823, já no contexto da Independência. Tal suspensão vigorou até a instalação da Assembleia Constituinte, formalizando, na prática, a ruptura com o antigo modelo de concessões fundiárias. Cf. RODRIGUES, Op. Cit., p. 202.

¹⁷ RODRIGUES, Op. Cit., p. 204.

A instituição do Registro Geral das Hipotecas, por meio da Lei nº 317 de 1843, regulamentada pelo Decreto nº 482 de 1846, representou um dos marcos fundacionais do sistema de publicidade dos direitos reais no Brasil. Até então, o ordenamento jurídico brasileiro carecia de qualquer mecanismo formal, público e centralizado capaz de conferir segurança jurídica às relações patrimoniais envolvendo bens imóveis, especialmente no que se referia à constituição de garantias reais.

Esse registro, embora restrito à publicidade das hipotecas e de alguns gravames, foi o primeiro instrumento a romper com o modelo jurídico fundado na tradição e na informalidade, tão característico do período colonial e do início do Império¹⁸. Seu objetivo não era, ainda, conferir publicidade aos atos de transmissão da propriedade, tampouco assegurar eficácia constitutiva aos negócios dominiais. Limitava-se a tornar oponíveis erga omnes os direitos reais de garantia, organizando a prioridade entre credores e prevenindo fraudes que afetassem terceiros de boa-fé.

A criação desse instituto já sinalizava uma transformação profunda: a lenta transição do modelo de ocupação pautado na posse informal, na precariedade dos títulos e na fragilidade da cadeia dominial para um modelo jurídico de propriedade patrimonializada, alinhado às dinâmicas econômicas do capitalismo emergente no século XIX. Nesse contexto, a terra deixava de ser mero espaço de ocupação ou exercício de soberania e passava a ser concebida, juridicamente, como um ativo econômico circulável, passível de ser dado em garantia, onerado e alienado no mercado.

Inseriu-se no artigo 35 da Lei Orçamentária nº 317/1843 uma cláusula que determinava a criação do Registro Geral de Hipotecas, delegando ao Poder Executivo a tarefa de disciplinar sua operacionalização por meio de regulamento. Esse comando normativo viria a se materializar no Decreto nº 482, de 14 de novembro de 1846, diploma que formalizou a implantação do sistema¹⁹. De qualquer modo, o sistema hipotecário brasileiro de 1846 “nasceu

¹⁸ LAGO, Ivan Jacopetti do. História da Publicidade Imobiliária no Brasil. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. pp. 60-63

¹⁹ Esse decreto estabeleceu, de forma pioneira, os elementos básicos da técnica registral no Brasil: (a) a análise prévia da legalidade do título, impondo ao oficial registrador a responsabilidade civil pelos danos decorrentes de registros indevidos (arts. 29 e 30); (b) a publicidade formal, por meio da transcrição dos atos nos livros de hipotecas, conferindo eficácia erga omnes (arts. 13 a 17 e 21); (c) o princípio da concentração registral, com a centralização dos registros em cada comarca, vinculando-os territorialmente ao local do imóvel (arts. 1º, 2º e 6º); (d) a presunção absoluta de conhecimento, responsabilizando terceiros pela falta de consulta ao registro (arts. 11, 24 e 26). Pela primeira vez no direito brasileiro, um ato jurídico passava a produzir efeitos apenas após sua inscrição pública — no caso, a constituição da hipoteca dependia da prévia inscrição no livro próprio. Além disso,

obsoleto”, pois, embora introduzisse a lógica registral, restringia-se à disciplina da hipoteca, sem estruturar um verdadeiro cadastro imobiliário capaz de organizar e publicizar a cadeia dominial²⁰.

O Brasil Império herdou do período colonial um modelo fundiário profundamente desorganizado, com dificuldades na fiscalização dos critérios técnicos e jurídicos da distribuição das terras²¹. O sistema sesmarial, que vigorou por mais de três séculos, produziu uma ocupação territorial desordenada, sem medições precisas, sem registros confiáveis e com acentuada sobreposição de títulos. As grandes sesmarias, frequentemente atribuídas a poucos beneficiários, não só impediram a expansão de novas concessões, como também fomentaram litígios constantes pela posse e pelo domínio da terra. A par disso, a agricultura colonial permanecia atrasada, sustentada na monocultura, na economia de exportação e no trabalho escravizado, enquanto a estrutura agrária se concentrava nas mãos de uma elite latifundiária.

Para enfrentar esse cenário, a Lei de Terras nº 601/1850 inaugurou um novo paradigma no direito fundiário brasileiro²². Pela primeira vez, instituiu-se, formalmente, a separação jurídica entre domínio público e domínio privado, rompendo com a lógica patrimonial da Coroa portuguesa, que concedia terras como dádiva, vinculada à condição de aproveitamento produtivo. A partir desse marco, o acesso às terras públicas não mais se daria por doação, mas

o decreto fixava um prazo de um ano para que as hipotecas anteriores fossem registradas, sob pena de perderem sua prioridade, passando a valer apenas da data do registro. Cf. DO LAGO, Ivan Jacopetti. História da Publicidade Imobiliária no Brasil. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Pp.60-63

²⁰ Apesar do avanço inegável, o sistema apresentava fragilidades estruturais sérias. Sua função limitava-se à publicidade das hipotecas, não abrangendo os atos de transmissão da propriedade nem a constituição de outros direitos reais, como usufruto, servidões ou enfiteuse. Esse vazio normativo gerava uma situação paradoxal: o credor não dispunha de meios para saber, com segurança, se o devedor era, de fato, o legítimo proprietário do imóvel dado em garantia. Outra falha grave era a persistência das chamadas hipotecas gerais, que recaíam sobre todo o patrimônio presente e futuro do devedor, uma figura jurídica absolutamente incompatível com os princípios de especialidade e publicidade que norteiam os modernos sistemas registrais. Cf. DO LAGO, Op. Cit., pp. 95-100.

²¹ RODRIGUES, Op. Cit., p. 224

²²Diversas iniciativas legislativas foram propostas ao longo do século XIX, desde 1826, buscando enfrentar a questão agrária e os conflitos fundiários brasileiros. Contudo, somente em 1842 o tema foi retomado de forma institucionalizada, quando o Governo Imperial incumbiu o Conselho de Estado da elaboração de um projeto de lei destinado a disciplinar o acesso à terra e fomentar a colonização, sobretudo por meio da imigração europeia. O projeto, entretanto, tramitou lentamente no Parlamento, sendo impactado por outras reformas estruturantes, como o Código Comercial (1850), a adoção do padrão-ouro (1846) e, sobretudo, a Lei Eusébio de Queirós (1850), que suprimiu o tráfico transatlântico de escravizados. O resultado desse longo processo legislativo foi a promulgação da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, diploma que inaugurou um novo paradigma no direito fundiário brasileiro. Cf. RODRIGUES, Op. Cit., 224

unicamente mediante regularização e registro dos títulos já existentes e de compra e venda celebrada diretamente com o Estado²³, excetuadas, por razões estratégicas, as terras de fronteira.

A Lei de Terras inspirou-se, em grande medida, no modelo de colonização proposto por Edward Gibbon Wakefield, que, nas colônias britânicas, defendia a criação de um mercado formal de terras como instrumento para forjar uma sociedade de trabalhadores livres²⁴. A abundância de terras, segundo tal teoria, desincentivava o trabalho assalariado, razão pela qual se fazia necessário restringir o acesso à terra por meio de sua oneração, condicionando a aquisição não apenas à compra, mas também à efetiva exploração econômica²⁵.

No Brasil, a aprovação da Lei de Terras obedecia a dois aspectos: possibilitar a transição do trabalho escravizado para o trabalho livre, consequência da suspensão do tráfico negreiro, e, ao mesmo tempo, permitir ao Estado imperial o controle sobre as terras devolutas, que, desde a extinção das sesmarias, estavam se tornando patrimônio privado. Não por outro motivo a aprovação da Lei Eusébio de Queirós, responsável por encerrar oficialmente o tráfico internacional de escravizados, ocorreu apenas duas semanas antes da edição da Lei de Terras²⁶. A partir desse momento, a terra deixou de ser apropriada por posse ou concessão, práticas vigentes desde o período colonial, passando a depender exclusivamente da regularização dos títulos de posse já existentes ou da compra e venda formalizada²⁷. Essa exigência acabou por limitar drasticamente a possibilidade de constituição de pequenas propriedades, ao mesmo tempo em que favoreceu a ampliação dos latifúndios em diversas regiões do país²⁸. O efeito imediato foi a exclusão da maior parte dos lavradores do mercado legal de terras. O regime instituído pela Lei de Terras ergueu-se como barreira jurídica fundamental à consolidação da

²³ Além de vedar expressamente novas posses gratuitas, a Lei instituiu mecanismos para regularizar a situação fundiária anterior, estruturando-se em dois pilares centrais: (i) a revalidação das sesmarias, aplicável àqueles que haviam cumprido os requisitos mínimos de medição, cultivo e confirmação régia; e (ii) a legitimação das posses, destinada aos ocupantes de boa-fé que pudessem comprovar moradia habitual e cultura efetiva da terra. As terras que não preenchessem esses requisitos, especialmente aquelas sem qualquer ocupação produtiva, foram automaticamente consideradas devolutas, integrando o patrimônio público do Império. Essa concepção rompia, definitivamente, com o regime anterior, no qual o domínio privado era precário e subordinado a cláusulas resolutivas, próprias do sistema das sesmarias, que condicionavam a manutenção do domínio ao efetivo cultivo. Com a Lei de Terras, ao ser emitido o título pela Repartição Geral de Terras Públicas, extinguiu-se a condição resolutiva, e o domínio privado adquiria contornos modernos, plenos e absolutos, desvinculado de qualquer obrigação pública futura. CF. RODRIGUES, Op. Cit., p. 224.

²⁴ RODRIGUES, Op. Cit., p. 214.

²⁵ Ibid., p. 214.

²⁶ Cf. MENDES, José Sacchetta Ramos. Desígnios da Lei de Terras: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império. Caderno CRH, Salvador, v. 22, n. 55, p. 173–184, jan./abr. 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-49792009000100011>>

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

pequena propriedade rural no século XIX, perpetuando desigualdades no acesso ao solo e constituindo-se em um entrave histórico à democratização fundiária, cujos reflexos se projetariam nas décadas seguintes²⁹.

Nesse período, também por decorrência da Lei de Terras nº 601 e do Regulamento nº 1.318 de 1854, surgiu o chamado Registro do Vigário, como tentativa embrionária de sistematizar a distinção entre terras públicas e particulares no Brasil imperial, sendo confiado à capilar estrutura eclesiástica a função de recolher declarações de posse em livros paroquiais, sob responsabilidade dos vigários. Esses cadastros eram meramente declaratórios, no qual o vigário apenas anotava as informações prestadas pelo interessado, sem conferir a validade jurídica dos títulos ou constituir direitos reais, o que resultava em livros que reuniam posses legítimas, ocupações recentes, situações litigiosas e até declarações fraudulentas, sem qualquer depuração crítica³⁰.

A necessidade de conferir maior segurança às transações levou, alguns anos mais tarde, à promulgação da Lei nº 1.237, de 1864, regulamentada pelo Decreto nº 3.453, de 1865, diploma que representa o verdadeiro ponto de inflexão na história da publicidade imobiliária brasileira³¹. Essa lei deslocou o eixo do sistema da mera declaração de posses para a exigência de transcrição no Registro Geral, que substituiu a tradição como modo de transferência da propriedade imobiliária. A partir desse marco, a constituição de direitos reais e a oponibilidade perante terceiros passaram a depender do ingresso do título no registro.

A concepção da propriedade como direito individual e pleno foi defendida tanto na Constituição de 1824 como Constituição Republicana de 1891, estabelecendo seu conteúdo privado e explicitando que, em caso de utilidade pública, deveria ser paga indenização ao proprietário.

Com a Proclamação da República, em 1889, novos esforços de reorganização se fizeram necessários. O Decreto nº 169-A, de 1890, e o Decreto nº 370, do mesmo ano, consolidaram e uniformizaram o Registro Geral de Imóveis sob as bases republicanas,

²⁹ Ibid.

³⁰ Embora ineficaz para conferir segurança jurídica às transações imobiliárias, o Registro do Vigário desempenhou papel importante como instrumento rudimentar de cadastramento e separação fundiária, servindo de base para o controle das terras devolutas e para futuras iniciativas de tributação, ao mesmo tempo em que representou uma etapa pedagógica de transição: insuficiente como sistema registral, mas fundamental para a formação de uma mentalidade de publicidade escrita e organizada da propriedade. Cf. DO LAGO, Op. Cit., p. 92

³¹ DO LAGO, Op. Cit., p. 93

reforçando a centralidade da transcrição como requisito de eficácia dos negócios imobiliários³². Paralelamente, no mesmo ano de 1890, o Brasil ensaiou um movimento inovador ao adotar, por meio dos Decretos nº 451-B e 955-A, o chamado Registro Torrens, inspirado no modelo australiano de 1858³³.

Introduzido sob a influência decisiva de Ruy Barbosa, então Ministro da Fazenda, no sistema Torrens, a inscrição no registro não apenas publicizava, mas criava o próprio direito real, conferindo-lhe presunção absoluta de legitimidade (*juris et de jure*). Tratava-se de um regime que assegurava segurança à situação do registro, desvinculando a situação dominial registrada de eventuais vícios pretéritos. Se, na Austrália e em outras colônias britânicas, esse modelo mostrou-se altamente eficaz, no Brasil sua aplicação foi tímida e restrita, sobretudo em imóveis rurais, encontrando barreiras de ordem prática, cultural e econômica³⁴. Os altos custos, a burocracia e a resistência dos proprietários em submeter-se a um procedimento judicial prévio de legitimação acabaram por relegar o Registro Torrens a uma posição marginal, ainda que mantido formalmente até hoje pela Lei nº 6.015/1973, nos artigos 277 e seguintes³⁵.

O Código Civil de 1916 reforçou a concepção patrimonialista da propriedade, enquanto direito absoluto, ao mesmo tempo que estabeleceu formalidades registrares e limitações civis e administrativas relevantes. No campo registral, substituiu o antigo Registro Geral pelo Registro de Imóveis, exigindo a transcrição como condição para a transferência da propriedade *inter vivos*, com a peculiaridade de que a transcrição gerava apenas uma presunção relativa de propriedade: um “golpe ao ensaio do Registro Torrens”³⁶. O Código também ampliou o rol de atos sujeitos à transcrição, atribuindo maior relevância à publicidade registral. Em matéria de limitações, o Código de 1916 reafirmou que a propriedade não era mais um direito irrestrito, admitindo restrições decorrentes de direitos reais limitados (como hipoteca, usufruto e servidões) e dos direitos de vizinhança, que antecipavam preocupações hoje associadas ao direito urbanístico³⁷. O Código Civil de 1916 já articulava a propriedade à aspectos que podem ser considerados o embrião de uma “função social”, a exemplo das limitações de aéreas e subterrâneas e das obrigações ligadas à proteção ambiental, patrimonial

³² RODRIGUES, Op. Cit., p. 238

³³ *Ibid.*, p. 300

³⁴ *Ibid.*, pp. 300-310.

³⁵ *Ibid.*, pp. 300-310.

³⁶ *Ibid.*, pp. 293-295

³⁷ BERRIEL, Luiza Helena. Olhar sobre a evolução do direito urbanístico a partir do direito à cidade. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito Urbanístico) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 3

e ao uso ordenado do espaço, que no período se encontravam dispersadas em diplomas distintos, como o Código de Minas, o Código de Águas e o Código Florestal.

Em 1917, foi editado o Decreto nº 12.343, destinado a regulamentar provisoriamente os serviços registrais em consonância com o novo Código de 1916, fixando regras sobre escrituração, livros obrigatórios e forma de prática dos atos enquanto se aguardava uma regulamentação mais específica.

O Decreto nº 4.827, de 1924, regulamentado pelo Decreto nº 4.857/1924, reorganizou os registros públicos previstos no Código Civil³⁸, introduzindo ao sistema o princípio da continuidade, que condicionou a validade das transações à existência de transcrição prévia em nome do alienante³⁹. Esse princípio, embora tenha incrementado a segurança jurídica, também representou uma barreira significativa para a inserção de imóveis com histórico irregular no sistema registral, em face da dificuldade de demonstração de cadeia dominial íntegra.

Na ordem constitucional, a Constituição de 1934 foi a primeira a afirmar expressamente que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Esse entendimento foi reproduzido na Constituição de 1937, elaborada no contexto do Estado Novo de Getúlio Vargas.

Nesse mesmo período, começam a aparecer normas dirigidas especificamente ao problema dos loteamentos urbanos⁴⁰. O Decreto-Lei nº 58/1937 surgiu como resposta ao aumento das vendas de lotes a prazo em cidades em expansão. Seu objetivo era tutelar os adquirentes, disciplinando os contratos de compra e venda de terrenos, exigindo registro dos compromissos no cartório de imóveis e estabelecendo direitos e garantias para os compradores adimplentes⁴¹. Todavia, a norma tinha viés nitidamente contratual, não urbanístico: não fixava padrões de infraestrutura, nem impunha exigências claras de arruamento, saneamento ou áreas públicas. Regulamentado pelo Decreto nº 3.079/1938, acabou permitindo a proliferação de loteamentos precários, já que autorizava registros sem a efetiva comprovação de obras

³⁸ Dentre outros temas, o Decreto nº 4.827 também abordou como os registros deveriam ser mantidos, incluindo a criação de índices e a retificação de erros ou nulidades nos registros, as responsabilidades e os direitos dos oficiais de registro, dos direitos dos interessados e as despesas associadas ao registro.

³⁹ DO LAGO, Op. Cit., pp. 40-50.

⁴⁰ LEONELLI, Gisela Cunha Viana. A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do século XX a 1979. 2010. 294 f. Tese (Doutorado em Arquitetura – Área de Concentração em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Pp. 38-39.

⁴¹ Ibid., p. 73-80.

urbanísticas⁴². Na prática, representou um avanço parcial, pois reconhecia o loteamento como fenômeno jurídico próprio, mas o tratava apenas sob a ótica civil-consumerista, sem articular o processo ao planejamento urbano.

O Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, editado no contexto do Estado Novo, representou um marco na história do Registro de Imóveis ao consolidar, em um único diploma, a legislação dispersa que regulava os registros públicos. Seu objetivo era uniformizar procedimentos e dar maior previsibilidade ao sistema, que até então operava de forma fragmentada, apoiado nas leis hipotecárias do século XIX, no Código Civil de 1916 e em normas esparsas. Para isso, o decreto instituiu uma estrutura detalhada de livros obrigatórios, organizando a atividade registral em dez grandes classes⁴³. Apesar de conferir uma aparência de ordem e sistematização, o modelo era excessivamente burocrático e de difícil consulta. A multiplicidade de livros significava que a verificação da situação jurídica de um imóvel dependia da análise simultânea de vários registros, dificultando a obtenção de uma visão global e aumentando o risco de omissões. Essa fragmentação da publicidade, aliada à ausência de um fôlio real, isto é, de uma matrícula única para cada imóvel, comprometia a segurança jurídica e mostrava as limitações do sistema.

As cidades brasileiras continuavam a crescer em ritmo acelerado. A partir da década de 1940, intensificou-se o processo de êxodo rural, fruto da mecanização agrícola, da concentração fundiária e das transformações produtivas que deslocavam contingentes de trabalhadores para os centros urbanos⁴⁴. A urbanização brasileira ocorreu em velocidade sem precedentes, sem que houvesse estrutura normativa ou administrativa capaz de ordená-la⁴⁵. Os municípios, em tese responsáveis pelo controle do uso e ocupação do solo, careciam de instrumentos técnicos e jurídicos para regular a abertura de loteamentos, o que resultou em uma verdadeira proliferação de empreendimentos privados, muitas vezes à margem da lei⁴⁶.

⁴² Ibid., pp. 73-80.

⁴³ O Livro nº 1 (Protocolo), que recebia a ordem cronológica dos títulos apresentados; o Livro nº 2 (Inscrição Hipotecária), destinado às hipotecas; o Livro nº 3 (Transmissões), voltado às transcrições de aquisições imobiliárias; o Livro nº 4 (Registros Diversos), que reunia penhoras, arrestos e outros atos; o Livro nº 5 (Emissão de Debêntures), para títulos de crédito imobiliário; o Livro nº 6 (Indicador Real), que organizava os registros por imóvel; o Livro nº 7 (Indicador Pessoal), que os organizava por pessoa; o Livro nº 8 (Registro Especial), que abrangia situações específicas; e os Livros nº 9 e nº 10, destinados às cédulas de crédito rural e industrial, respectivamente.

⁴⁴ LEONELLI, Op. Cit., p. 54

⁴⁵ Ibid., p. 54

⁴⁶ Ibid., p. 54

Com a deposição de Vargas em 1945 e o processo de redemocratização, promulgou-se a Constituição de 1946, que admitiu a limitação do direito de propriedade nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, sempre mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Embora mantivesse a lógica individualista, deu respaldo jurídico à intervenção estatal no ordenamento territorial. Ainda assim, o vazio normativo em relação aos loteamentos persistia, o que permitiu que a expansão urbana continuasse fortemente marcada pela irregularidade.

Um marco fundamental para a segurança jurídica da propriedade privada ocorreu com a edição da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), que substituiu a Consolidação de 1939 e modernizou a técnica registral. Essa lei introduziu o sistema da matrícula (fólio real), pela primeira vez vinculando cada imóvel a um número único, no qual deveriam concentrar-se todos os atos de sua vida jurídica. A matrícula substituiu a dispersão de transcrições em livros diversos, aumentando a segurança e a transparência do registro imobiliário. Embora voltada à organização geral dos registros públicos, sua importância para o urbanismo é decisiva: ao instituir o fólio real, viabilizou a futura aplicação do princípio da concentração e permitiu que os loteamentos fossem registrados como unidades autônomas, com desdobramento dos lotes em matrículas próprias. Sem a Lei nº 6.015, a Lei nº 6.766/79 não teria encontrado base registral suficiente para disciplinar o parcelamento do solo urbano.

No início da década de 1970, a experiência paulista com o Decreto-Lei nº 52.497/1970 trouxe inovações ao exigir requisitos urbanísticos mínimos e padrões de infraestrutura mais rígidos, antecipando preocupações que seriam acolhidas pela legislação nacional⁴⁷. Esse modelo estadual reforçou a percepção de que uma lei federal de parcelamento do solo urbano poderia ser o caminho para enfrentar a multiplicidade de legislações locais e o crescimento desordenado das cidades⁴⁸.

Entre 1969 e 1977, intensificaram-se os seminários e debates sobre loteamento urbano, com destaque para o Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano realizado em Salvador em 1969, que reuniu juristas, urbanistas e técnicos⁴⁹. Nesses encontros amadureceu a convicção de que o tema não poderia mais ser tratado apenas como matéria de Direito Civil ou registral, mas como questão de Direito Urbanístico, articulada à função social da propriedade, ao

⁴⁷ LEONELLI, Op. Cit., p. 102

⁴⁸ Ibid., p. 102.

⁴⁹ Ibid., p. 114

planejamento das cidades e à proteção do adquirente⁵⁰. As discussões apontavam para a necessidade de uma legislação nacional abrangente que definisse padrões urbanísticos mínimos (infraestrutura básica, áreas verdes, espaços públicos), disciplinasse os contratos de compra e venda e vinculasse os loteamentos ao zoneamento municipal⁵¹.

Todo esse percurso desembocou na edição da Lei nº 6.766/1979, a chamada Lei Lehman, que consolidou em âmbito federal a disciplina do parcelamento do solo urbano. Pela primeira vez, o ordenamento jurídico brasileiro tratava de forma sistemática o loteamento como fenômeno jurídico-urbanístico, estabelecendo requisitos de infraestrutura mínima, definindo áreas públicas obrigatórias, vinculando o parcelamento ao planejamento municipal e regulando os contratos com vistas a proteger os adquirentes.

A Lei nº 6.766 vinculou diretamente o projeto de loteamento à malha urbana existente e à densidade populacional projetada, exigindo a previsão de serviços essenciais, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, drenagem de águas pluviais, além da destinação de 35% da gleba para áreas públicas, destinadas a circulação, equipamentos coletivos e espaços livres. Essa exigência passou a ser compreendida como verdadeira contrapartida urbanística para a concessão do direito de edificar, sinalizando uma mudança de paradigma em relação ao regime puramente privatista anterior. A partir da edição da Lei nº 6.766/1979, consolidou-se no ordenamento brasileiro a compreensão de que o exercício do direito de construir estava condicionado à realização prévia do parcelamento do solo, seja na modalidade de loteamento, seja na de desmembramento.

Entretanto, durante a vigência da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1/1969, editadas no contexto do regime militar, o direito urbanístico permaneceu num limbo institucional. Aquelas Constituições mantiveram a propriedade como direito individual, mas sem qualquer previsão específica de política urbana. O foco do regime estava na modernização econômica, nos grandes projetos de infraestrutura e no crescimento acelerado das cidades, que se expandiam sob forte êxodo rural, especulação fundiária e ausência de políticas públicas de habitação. Essa omissão constitucional explica por que a Lei nº 6.766/1979 nasceu isolada, como uma norma setorial, sem suporte de um sistema urbanístico mais amplo. A consequência foi a coexistência de um direito urbanístico formal rígido e de uma prática urbana marcada pela

⁵⁰ Ibid., pp. 120-125

⁵¹ Ibid., pp. 120-125

informalidade e pela convivência estatal com loteamentos clandestinos. O mercado formal, cada vez mais regulado e onerado pela lei federal, convivia com a expansão massiva da cidade informal, caracterizada pela multiplicação de favelas, loteamentos clandestinos, parcelamentos irregulares, cortiços e ocupações. O êxodo rural, a especulação fundiária, a falta de fiscalização estatal e a resistência dos empreendedores em ceder áreas públicas contribuíram para a produção de um estoque crescente de assentamentos informais que atravessaram governos e políticas públicas, que a Lei nº 6.766/79 não foi capaz de conter.

É nesse contexto que se insere o movimento político e social que culminaria na Constituição de 1988. Desde os anos 1970, urbanistas, juristas, movimentos de moradia e órgãos técnicos vinham pressionando pela inserção de um capítulo constitucional sobre política urbana. Os debates de seminários nacionais, as propostas elaboradas por universidades e institutos de planejamento e, sobretudo, a mobilização dos movimentos sociais durante a Assembleia Nacional Constituinte foram decisivos para que o urbanismo deixasse de ser apenas uma preocupação administrativa e se transformasse em política constitucional.

A Constituição de 1988 inaugura, assim, um novo momento. Pela primeira vez em nível constitucional, o urbanismo foi incluído como capítulo específico dentro da ordem econômica e financeira, revelando sua centralidade para a vida social e para o desenvolvimento nacional. O art. 182 estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano seria executada pelo Poder Público municipal, observadas diretrizes gerais fixadas em lei, e teria por objetivo assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes. Também vinculou a propriedade urbana à sua função social, a ser definida no plano diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. Em complemento, o art. 30 atribuiu aos municípios competência para legislar sobre interesse local e promover o adequado ordenamento territorial.

A Lei nº 9.785/1999 foi particularmente significativa por reforçar a competência originária dos municípios na condução do ordenamento territorial. A partir de então, o parcelamento do solo urbano passou a depender da prévia definição de zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, todas delimitadas pelo plano diretor ou por lei municipal (art. 3º). O diploma reconheceu, ainda, que caberia à legislação municipal estabelecer usos permitidos, índices urbanísticos de ocupação, dimensões mínimas e máximas de lotes e coeficientes de aproveitamento (§1º do art. 4º). Em termos práticos, significou a subordinação

do direito de parcelar e construir à política urbana local, deslocando o eixo da decisão para o ente municipal.

Outra inovação de relevo foi a flexibilização do antigo critério rígido da doação obrigatória de 35% da gleba para áreas públicas (previsto na redação original da Lei nº 6.766/79). A reforma de 1999 substituiu o percentual fixo por um parâmetro variável, vinculado à densidade de ocupação definida pelo plano diretor ou por lei municipal. Essa mudança rompeu com a uniformidade nacional e consagrou um modelo mais adaptável às especificidades locais, reforçando o protagonismo municipal.

A lei reformadora também incorporou preocupações sociais. Alterou a Lei nº 6.766 para prever tratamento específico a parcelamentos populares (art. 26, §3º), programas habitacionais (art. 53-A) e mecanismos de regularização de assentamentos informais (art. 26, §6º). Ampliou-se o papel do Município na promoção da regularização, admitindo inclusive o direito de regresso contra o loteador pelos gastos realizados com equipamentos urbanos ou desapropriações (arts. 40 e 43). O art. 40, em especial, passou a prever a possibilidade de a prefeitura regularizar loteamentos não autorizados ou executados em desconformidade, a fim de proteger o desenvolvimento urbano e os direitos dos adquirentes. Contudo, a experiência revelou que a utilização desse mecanismo foi rara: a regularização exigia a observância integral das exigências urbanísticas federais e locais, elevando sobremaneira os custos de implementação. Como nota Percy Küster, nesse contexto, os Municípios acabaram sistematicamente acionados pelo Ministério Público para arcar com a regularização de loteamentos clandestinos, em um cenário descrito como de “privatização do lucro e socialização do prejuízo”⁵².

Muitos desses comandos dialogam diretamente com preocupações já presentes na Lei nº 6.766/1979, como a necessidade de vincular a densidade de ocupação à previsão de serviços públicos e equipamentos coletivos. Contudo, a Constituição e o Estatuto da Cidade ampliaram essa lógica, reconhecendo que a urbanização não se limita à localidade do empreendimento, mas deve ser pensada em escala municipal, como expressão da função social da cidade.

O passo seguinte na trajetória legislativa ocorreu com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que se consolidou como marco do direito urbanístico brasileiro contemporâneo.

⁵² KÜSTER, Percy José Cleve. REURB – Regularização fundiária urbana: do caos à dignidade, da teoria à prática. 2. ed. São Paulo: YK Editora, 2024.

Este diploma consolidou o papel central dos Municípios na formulação e execução da política urbana, reforçando o federalismo cooperativo e a descentralização administrativa. Entre seus instrumentos mais inovadores, destacam-se a edificação e utilização compulsórias, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação-sanção, que operam como mecanismos de indução ao cumprimento da função social e de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos. Ao instituir o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana municipal, o Estatuto da Cidade procurou alinhar o ordenamento.

No Estatuto da Cidade, também foi introduzida a usucapião especial coletiva, para regularizar áreas ocupadas por grande número de pessoas, pensando-se em nossas inúmeras favelas⁵³. A lei dispõe que núcleos urbanos existentes há mais de 5 anos, sem oposição, podem ser usucapidos coletivamente e seus possuidores tornam-se proprietários de uma fração ideal de terreno, formando-se um condomínio civil indivisível e perpétuo (art. 10). Ocorre que a usucapião coletiva não prosperou como técnica de regularização fundiária por dois motivos principais: (i) não traz melhora nas condições urbanísticas, apenas fornecendo um título de propriedade de uma fração ideal de áreas que continuarão sem infraestrutura; e (ii) a utilização de condomínio civil de frações ideais era justamente o principal artifício usado pelos loteadores faltosos como forma de se criar um loteamento irregular, até que tal prática foi vedada pelo Poder Judiciário⁵⁴.

No mesmo ano de 2021, a Medida Provisória nº 2.220/2001 introduziu a concessão de uso especial para fins de moradia, individual ou coletiva, como instrumento de reconhecimento de direitos possessórios consolidados em áreas urbanas públicas, representando uma inovação ao criar um título jurídico com características de estabilidade e transmissibilidade, sem transferir a propriedade plena. Tal medida buscou atender à realidade das ocupações de baixa renda, reconhecendo-as como componente legítimo da estrutura urbana.

O Código Civil de 2002, por sua vez, reafirmou a funcionalização dos institutos privados, incorporando a função social como elemento intrínseco à disciplina da propriedade, dos contratos e da posse. Essa mudança, embora mais sutil no campo da regularização fundiária,

⁵³ MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação de ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

⁵⁴ MACEDO, 2020, p. 49

contribuiu para reforçar a orientação constitucional no plano do direito privado, tensionando a concepção liberal clássica de propriedade.

Em novos esforços para lidar com os assentamentos irregulares, podemos citar, ainda, a Lei 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Interesse Social, com o objetivo de implantar políticas e programas que promovam o acesso à moradia para a população de baixa renda; e a Lei 11.481/2007, que definiu, de maneira tímida, alguns mecanismos de regularização fundiária em terras da União.

Esse contexto de leis esparsas, regulamentando questões pontuais da regularização, sem uma sistematização de procedimentos, foi completamente alterado com a edição da Lei 11.977/2009 (alterada pela Lei 12.424/2011). No campo da política habitacional, a Lei nº 11.977/2009, além de regulamentar o Programa Minha Casa Minha Vida, dedicou capítulo específico à regularização fundiária urbana no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana⁵⁵. Sua inovação central foi a flexibilização de requisitos urbanísticos e ambientais para viabilizar a titulação em áreas já consolidadas, reconhecendo que o rigor normativo acumulado ao longo das décadas inviabilizava a inclusão de vastos territórios no mercado formal.

Por preceder justamente ao diploma da Lei nº 13.467/2017, que é objeto do presente trabalho, seu exame aprofundado será efetuado em apartado, na próxima seção.

2.2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SOBRE A ÉGIDE DA LEI 11.977/2009

A Lei nº 11.977/2009 representou, até sua revogação, o marco normativo mais relevante no tratamento jurídico da regularização fundiária no Brasil, promovendo uma ruptura significativa com práticas anteriores⁵⁶. Em um cenário em que a regularização fundiária ocorria principalmente pelas cortes estatais, a desjudicialização da Lei nº 11.977/2009 reforçou o papel dos Cartórios de Registros de Imóveis, simplificou procedimentos, consolidou diretrizes e criou instrumentos próprios, que, em grande medida, foram incorporados pela Lei n 13.465/2017⁵⁷.

⁵⁵ KÜSTER, 2024, p. 19

⁵⁶ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 53

⁵⁷ *Ibidem*.

Compreender o alcance da Lei nº 11.977/2009 é essencial por questões de direito intertemporal: (i) há inúmeras regularizações efetivadas sob sua vigência que continuam a produzir efeitos jurídicos, mesmo após sua revogação; e (ii) persistem procedimentos administrativos instaurados sob seu regime, ainda em tramitação, os quais são regidos pelas regras de transição estabelecidas no art. 75 da Lei nº 13.465/2017⁵⁸.

Os processos administrativos iniciados antes de 23 de dezembro de 2016, data da publicação da Medida Provisória nº 759/2016, que originou a Lei nº 13.465/2017, podem, a critério do ente responsável pela regularização, seguir tanto o rito da Lei nº 11.977/2009 quanto o da Lei nº 13.465/2017. Esse termo inicial não se confunde com a data do protocolo do pedido de regularização no Registro de Imóveis, mas sim com a data de abertura do procedimento administrativo perante o Município⁵⁹. Considerando que processos de regularização não raro perduram por anos ou até décadas, é previsível que os efeitos da Lei nº 11.977 ainda se façam sentir por longo período.

Ademais, a compreensão adequada da Lei nº 13.465/2017 é justamente a leitura comparada com o diploma que a antecedeu. Entender o diploma anterior é fundamental para compreender a lógica do novo porque o legislador, ao redigir a Lei nº 13.465/2017, não partiu do zero: houve clara incorporação de institutos, releitura de mecanismos e, em alguns casos, ruptura explícita com soluções da Lei nº 11.977/2009.

Nos já revogados arts. 47, VII⁶⁰ e VIII⁶¹, a Lei nº 11.977/2009 instituiu duas modalidades distintas de regularização fundiária. A primeira, designada como regularização fundiária de interesse social, destina-se a beneficiar a população de baixa renda, abrangendo áreas ocupadas há, no mínimo, cinco anos, localizadas em imóveis inseridos em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou em áreas públicas destinadas a programas de

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Art. 47 da Lei nº 11.977/2009. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos; a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; b) de imóveis situados em ZEIS; c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

⁶¹ Art. 47 da Lei nº 11.977. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

regularização. A segunda, denominada regularização fundiária de interesse específico, aplica-se a situações em que não se configure o caráter social da ocupação.

No que concerne à dimensão urbanística, o legislador da Lei nº 11.977/2009 flexibilizou exigências previstas na Lei nº 6.766/1979, permitindo a regularização de assentamentos consolidados com lotes inferiores a 125 m² e com percentual reduzido de áreas destinadas ao uso público (art. 52⁶²). Reconheceu-se, também, como área urbana consolidada, suscetível de regularização, o núcleo que apresentasse densidade mínima de 50 habitantes por hectare, malha viária implantada e, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura: drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica ou serviços de limpeza urbana (art. 47, II⁶³).

No que concerne à dimensão ambiental, a regularização fundiária de interesse social foi admitida em Áreas de Preservação Permanente (APP) ocupadas até 31 de dezembro de 2007, desde que situadas em áreas urbanas consolidadas e que houvesse comprovação de efetiva melhoria das condições ambientais (art. 54, §1⁶⁴). Por sua vez, na regularização fundiária de interesse específico, manteve-se a obrigatoriedade de observância integral das restrições ambientais vigentes, vedando-se flexibilizações (art. 61, § 1⁶⁵).

A Lei nº 11.977/2009 inovou por intermédio da criação do procedimento de demarcação urbanística: instrumento voltado à definição dos limites, da área e da localização do imóvel a ser regularizado, bem como à identificação de seus ocupantes e à qualificação da natureza e da duração da posse (art. 47, III⁶⁶). Trata-se de fase preliminar de buscas, preparatória

⁶² Art. 52 da Lei nº 11.977. Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano (Revogado pela Lei nº 13.465/2017)

⁶³ Art. 47 da Lei nº 11.977/2009 (...) II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

⁶⁴ Art. 54 da Lei nº 11.977/2009 (...) § 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. (Revogado pela Lei nº 13.465/2017)

⁶⁵ Art. 61 da Lei nº 11.977/2009. A regularização fundiária de interesse específico depende da análise e da aprovação do projeto de que trata o art. 51 pela autoridade licenciadora, bem como da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental. §1º O projeto de que trata o caput deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental. (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

⁶⁶ Art. 47 da Lei nº 11.977/2009 (...) III – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado,

da regularização fundiária, cujo resultado deve ser averbado nas matrículas correspondentes, com posterior notificação dos titulares e confrontantes da área demarcada, para apresentarem impugnação se fosse o caso (art. 57, caput e §1º⁶⁷).

Quando a regularização incidia sobre imóvel já matriculado, ainda que parcialmente, não havia necessidade de instaurar procedimento preliminar de demarcação urbanística para notificar proprietários ou confrontantes. Isso porque, à luz da Lei nº 11.977/2009, nem a regularização fundiária nem a legitimação de posse produziam, de imediato, alteração no domínio dos imóveis abrangidos (art. 47, § 1º⁶⁸).

A sistemática dessa lei estruturava-se em duas fases distintas. A primeira correspondia à regularização do solo, seja mediante parcelamento em lotes, seja pela instituição de condomínio edilício ou outro mecanismo de fracionamento do solo. A segunda fase consistia na adoção dos instrumentos jurídicos destinados à titulação dos ocupantes, etapas que, na prática, eram frequentemente separadas por significativo lapso temporal⁶⁹.

Traço distintivo da Lei nº 11.977/2009 foi o protagonismo atribuído ao Cartório de Registro de Imóveis na condução do procedimento, fortalecendo a lógica de desjudicialização. Antes de sua edição, a formalização de imóveis para ingresso no mercado jurídico demandava processos judiciais, normalmente de usucapião individual ou coletivo, ou processos administrativos perante o juiz corregedor permanente, além de ações civis públicas propostas pelo Ministério Público contra loteadores ou municípios, especialmente quando envolvia populações economicamente vulneráveis⁷⁰.

A Lei nº 11.977/2009 incumbiu ao oficial de registro de imóveis a função de presidir a regularização, abrangendo desde as notificações aos proprietários, confrontantes e entes

definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

⁶⁷ Art. 57 da Lei nº 11.977/2009. Encaminhado o auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, o oficial deverá proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto. § 1º Realizadas as buscas, o oficial do registro de imóveis deverá notificar pessoalmente o proprietário da área e, por edital, os confrontantes e eventuais interessados para, querendo, apresentarem, no prazo de 15 (quinze) dias, impugnação à averbação da demarcação urbanística. (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

⁶⁸ Art. 47 da Lei nº 11.977/2009 (...) § 1º A demarcação urbanística e a legitimação de posse de que tratam os incisos III e IV deste artigo não implicam a alteração de domínio dos bens imóveis sobre os quais incidirem, o que somente se processará com a conversão da legitimação de posse em propriedade, nos termos do art. 60 desta Lei (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

⁶⁹ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 53

⁷⁰ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 53.

federados, até a publicação de editais e a tentativa de composição em caso de impugnações (art. 57⁷¹). O registro do parcelamento ou do condomínio regularizado exigia apresentação, ao Registro de Imóveis, do projeto aprovado pelo Município, acompanhado do licenciamento urbanístico e ambiental (art. 53⁷² e art. 61⁷³).

No âmbito da regularização de interesse social, os custos com obras de infraestrutura básica, sistema viário e equipamentos públicos ficavam a cargo do poder público, diretamente ou por intermédio de concessionárias ou permissionárias de serviços (art. 55⁷⁴). A regularização das obras de implementação da infraestrutura básica poderia ocorrer antes da resolução da questão titulatória (art. 55, parágrafo único⁷⁵).

Já na regularização fundiária de interesse específico, a responsabilidade pela execução das obras recaía sobre os beneficiários, conforme definição da autoridade licenciadora (art. 62⁷⁶).

⁷¹ O caput e §1º desse dispositivo já foram citados neste mesmo capítulo.

⁷² Art. 53 da Lei nº 11.977/2009. A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de que trata o art. 51. Parágrafo único. A aprovação municipal prevista no caput corresponde ao licenciamento ambiental e urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, desde que o Município tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado. § 1º A aprovação municipal prevista no caput corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como ao licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado. (Revogado pela Lei nº 13.465/2017)

⁷³ Art. 61 da Lei nº 11.977/2009. A regularização fundiária de interesse específico depende da análise e da aprovação do projeto de que trata o art. 51 pela autoridade licenciadora, bem como da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental. (Revogado pela Lei nº 13.465/2017)

⁷⁴ Art. 55 da Lei nº 11.977/2009. Na regularização fundiária de interesse social, caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, previstos no § 6º do art. 2º da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ainda que promovida pelos legitimados previstos nos incisos I e II do art. 50. (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

⁷⁵ Art. 55 da Lei nº 11.977/2009. (...) Parágrafo único. A realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis. (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

⁷⁶ Art. 62 da Lei nº 11.977/2009. A autoridade licenciadora deverá definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação: I – do sistema viário; II – da infraestrutura básica; III – dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária; e IV – das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas. § 1º A critério da autoridade licenciadora, as responsabilidades previstas no caput poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico, com base na análise de, pelo menos, 2 (dois) aspectos: I – os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores; e II – o poder aquisitivo da população a ser beneficiada. § 2º As medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inciso IV do caput deverão integrar termo de compromisso, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental, ao qual se garantirá força de título executivo extrajudicial (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

Quanto à titulação dos ocupantes, a Lei nº 11.977/2009 instituiu a legitimação de posse: título conferido pelo poder público que reconhecia a posse para fins de moradia, desde que o beneficiário não fosse concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Este título, registrado na matrícula do imóvel regularizado, autorizava, após cinco anos e mediante cumprimento dos requisitos do art. 183 da Constituição, a conversão em propriedade (art. 60⁷⁷).

Além da legitimação de posse, eram registráveis, como aquisições definitivas, contratos que demonstrassem intenção de alienar o imóvel ao ocupante (compromisso de compra e venda, cessão, promessa de cessão etc.), desde que acompanhados de termo de quitação e prova da inexistência de litígio (certidões forenses), conforme art. 26, § 6º, da Lei nº 6.766/1979⁷⁸. Admitiam-se, ainda, concessões especiais de uso para moradia, concessões de direito real de uso e especialização de frações ideais de terreno em loteamentos irregulares.

Embora tenha representado avanço expressivo na regularização de parcelamentos e condomínios irregulares, a legislação mostrou-se limitada quanto à titulação de áreas públicas, já que, segundo parte significativa da doutrina, estas não poderiam ser objeto de legitimação de posse.

Essa lacuna quanto às áreas públicas, bem como o retardamento da titulação de terras por meio da legitimação de posse, em razão do prazo de 05 anos para conversão da propriedade, dentre outros fatores, motivaram a edição da Lei nº 13.465/2017, com o objetivo de acelerar a regularização e ampliar os instrumentos de titulação, garantindo o direito fundamental à moradia regular e segura.

2.3. PANORAMA DAS FLEXIBILIZAÇÕES DA REURB DA LEI 13.465/2017

A regularização fundiária, sob a égide da Lei nº 13.465/2017, superou entraves históricos que, durante a vigência da Lei nº 11.977/2009, reiteradamente inviabilizavam processos de titulação. A atual disciplina normativa incorporou um princípio de racionalidade

⁷⁷ Art. 60 da Lei nº 11.977/2009. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

⁷⁸ Art. 26 da Lei nº 6.766/1979 (...) § 6º Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhados da respectiva prova de quitação. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

administrativa: apenas se exigirá documento, requisito legal ou instrumento integrante da REURB quando sua ausência implicar efetivo prejuízo à regularização⁷⁹. Essa lógica rompe com a tradição burocrática que, ao exigir a integralidade de requisitos formais, tornava a regularização socialmente necessária, mas juridicamente dificultosa.

A Lei nº 13.465/2017 foi regulamentada pelo Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, cujo exame deve ser feito em leitura conjunta com a lei federal, pois apenas a conjugação de ambos permite apreender a completude e a operabilidade do novo regime jurídico.

Como observa Michely Cunha, as dispensas e flexibilizações introduzidas não representam retrocesso em matéria urbanística, ambiental ou edilícia, mas constituem reconhecimento de que, sem tais ajustes, a regularização se tornaria inexecutável. A legislação, ao mesmo tempo em que simplifica requisitos, assegura que eventual dano identificado seja objeto de apuração de responsabilidade, sem que tal constatação inviabilize a aprovação da regularização fundiária⁸⁰.

Nesse sentido, o art. 7º, §§2º e 3º⁸¹, do Decreto nº 9.310/2018 ilustra bem a lógica do sistema ao afastar a possibilidade de que o empreendedor, loteador ou responsável pela formação do núcleo informal alegue direito de regresso contra os ocupantes beneficiados, mesmo em face de despesas por ele suportadas no contexto da regularização, quando estas decorrerem de ilícitos administrativos, civis ou criminais. O objetivo do dispositivo é dissociar a responsabilização do agente causador da informalidade urbana do direito dos ocupantes à titulação. Ao reconhecer a natureza consolidada de muitas ocupações, a legislação autoriza um conjunto de dispensas e flexibilizações indispensáveis para que a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) se materialize e produza efeitos registrares⁸².

Os mecanismos simplificadores criados pela Lei nº 13.465/2017 impactam diretamente obrigações anteriormente impostas pelo ordenamento jurídico, tais como: a

⁷⁹ CUNHA, Michely Freire Fonseca. Manual de regularização fundiária urbana – REURB. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 130.

⁸⁰ CUNHA, 2021, Op. Cit., p. 130.

⁸¹ Art. 7º do Decreto nº 9.310/2018 (...) § 2º Nas hipóteses 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 as suas obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais. (Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018) § 3º O requerimento de instauração da Reurb pelos proprietários de terreno, pelos loteadores ou pelos incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

⁸² CUNHA, 2021, Op. cit., p. 130.

necessidade de prescrição aquisitiva, pela via da usucapião; a obrigatoriedade de obras de infraestrutura em loteamentos; a incidência tributária sobre propriedade e suas transmissões; e até mesmo o dever de fiscalização tributária atribuído aos registradores imobiliários.

A título exemplificativo, no que tange especificamente à questão tributária, a Lei nº 13.465/2017 não proibiu a cobrança de impostos como IPTU, ITBI ou ITCMD pelo Município ou pelo Estado, tampouco estabeleceu qualquer regime de isenção. O que a lei promoveu foi a dispensa de obrigação acessória do Oficial de Registro quanto à exigência de Certidão Negativa de Débitos (CND) no interesse de arrecadação tributária⁸³. Essa medida possui relevância prática inegável: a mora na concessão de certidões por parte do fisco poderia atrasar o registro da regularização, gerar a perda de trabalhos técnicos já realizados e comprometer a formação do cadastro de ocupantes. A dispensa, portanto, revela-se coerente com a necessidade de conferir celeridade e efetividade à regularização fundiária, sobretudo diante da dinamicidade das relações sociais que permeiam os núcleos urbanos informais⁸⁴.

O panorama a seguir sistematiza algumas hipóteses de dispensa e simplificação da Lei nº 13.465/2017, oferecendo uma visão geral que servirá de base para a análise mais aprofundada a ser realizada nos capítulos subsequentes:

1. Flexibilização de parâmetros urbanísticos e edífícios: Municípios podem dispensar exigências relativas a dimensões de áreas para uso público ou tamanho de lotes regularizados, conforme a realidade local (art. 11, §1º, Lei nº 13.465/17⁸⁵).
2. Titulação por listagem: Na REURB-S sobre bem público, admite-se o registro do projeto de regularização fundiária e da constituição de direito real em nome dos beneficiários mediante simples listagem, dispensando-se título cartorial individualizado (art. 17, caput e parágrafo único, Lei nº 13.465/17⁸⁶).

⁸³ *Ibid.*, p. 140.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 143.

⁸⁵ Art. 11 da Lei nº 13.465/2017 (...) § 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 edífícios.

⁸⁶ Art. 17 da Lei nº 13.465/2017. 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.

3. Dispensa de ART/RRT/CAU quando os trabalhos técnicos forem elaborados por servidor ou empregado público (art. 36, §5º, Lei nº 13.465/17⁸⁷).
4. O registro da CRF independe de decisão judicial ou manifestação do Ministério Público (art. 42, Lei nº 13.465/17⁸⁸).
5. Dispensa de apuração de remanescente, unificação, retificação e verificação da disponibilidade jurídica da matrícula (art. 44, §2º da Lei nº 13.465/17⁸⁹).
6. Dispensa de quitação de tributos ou penalidades tributárias: O registro da CRF prescinde de comprovação de pagamento de tributos ou multas de responsabilidade dos legitimados (art. 44, §3º, Lei nº 13.465/17⁹⁰).
7. Dispensa de averbação prévia de cancelamento do cadastro de imóvel rural no INCRA (art. 44, §4º, Lei nº 13.465/17⁹¹).
8. Especialização de fração ideal de matrícula em condomínio independente da outorga de escritura pública para indicação da quadra e do lote (art. 45, Lei nº 13.465/17⁹²; art. 43, Decreto nº 9.310/18).
9. Dispensa de convenção de condomínio, também aplicável à instituição do condomínio urbano simples (art. 62, Lei nº 13.465/17⁹³).

⁸⁷ Art. 36 da Lei nº 13.465 (...) § 5º A planta e o memorial descritivo deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.

⁸⁸ Art. 42 da Lei nº 13.465. 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.

⁸⁹ Art. 44 da Lei nº 13.465. (...) § 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.

⁹⁰ Art. 44 da Lei nº 13.465 (...) § 3º O registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados.

⁹¹ Art. 44 da Lei nº 13.465 (...) § 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).

⁹² Art. 45 da Lei nº 13.465/2017. 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.

⁹³ Art. 62 da Lei nº 13.465/2017. A instituição do condomínio urbano simples será registrada na matrícula do respectivo imóvel, na qual deverão ser identificadas as partes comuns ao nível do solo, as partes comuns internas à edificação, se houver, e as respectivas unidades autônomas, dispensada a apresentação de convenção de condomínio. (...) § 4º A gestão das partes comuns será feita de comum acordo entre os condôminos, podendo ser formalizada por meio de instrumento particular.

10. Dispensa de desafetação de área pública (art. 71, Lei nº 13.465/17⁹⁴).
11. Dispensa de termo de compromisso e cronograma quando o núcleo já dispuser de infraestrutura essencial e não houver compensações a executar (art. 30, §1º, Decreto nº 9.310/18⁹⁵).
12. Dispensa de habite-se e de certidões negativas de natureza tributária na REURB para averbação de edificações (art. 63, §3º, Lei nº 13.465/17⁹⁶; art. 68, Decreto nº 9.310/18⁹⁷).
13. Dispensa de apresentação de quadros de áreas de avaliação de custos para a incorporação imobiliária de condomínios, admitindo essa substituição por outras disposições técnicas (art. 46, §3º, Decreto nº 9.310/18⁹⁸).
14. Dispensa de apresentação de projeto urbanístico ou estudos ambientais, quando o registro se der pelo rito simplificado previsto no art. 69 da Lei nº 13.465/17⁹⁹ para parcelamentos anteriores a 19/12/1979.

Este levantamento panorâmico permite identificar o escopo e a diversidade das flexibilizações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 e pelo Decreto nº 9.310/2018, evidenciando que o novo regime não se limita a ajustar a técnica registral, mas busca transformar a própria lógica de acesso à propriedade formal. A compreensão de cada uma dessas hipóteses, contudo, exige exame detido de seus fundamentos jurídicos, de seus impactos práticos e de suas tensões com o planejamento urbanístico e ambiental. Por isso, as próximas seções deste trabalho aprofundarão a análise desses itens, destacando seus alcances, limites e implicações para a efetividade da regularização fundiária.

⁹⁴ Art. 71 da Lei nº 13.465/2017. Para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

⁹⁵ Art. 30 do Decreto nº 9.310/2018 (...) § 1º Na regularização de núcleo urbano informal que já possua a infraestrutura essencial implantada e para o qual não haja compensações urbanísticas ou ambientais ou outras obras e serviços a serem executados, fica dispensada a apresentação do cronograma físico e do termo de compromisso previstos nos incisos IX e X do caput.

⁹⁶ Art. 63 da Lei nº 13.465/2017. No caso da Reurb-S, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.

⁹⁷ Art. 68 do Decreto nº 9.310/2018. Para aprovação e registro dos conjuntos habitacionais que compõem a Reurb, fica dispensada a apresentação do habite-se e, na Reurb-S, das certidões negativas de tributos e de contribuições previdenciárias.

⁹⁸ Art. 46 da Lei nº 13.465/2017 (...) § 3º Na Reurb-S, fica dispensada a apresentação dos quadros de área da Norma de Avaliação de custos de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios edilícios da ABNT, NBR 12.721, ou outra que venha a sucedê-la.

⁹⁹ Art. 69 da Lei nº 13.465/2017. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.

3. PRINCIPAIS CONCEITOS DA LEI 13.465/2017

Antes de adentrar a análise detalhada dos institutos e etapas procedimentais da lei, é indispensável situar a regularização fundiária no plano conceitual, evidenciando sua natureza como fenômeno jurídico abrangente e multifacetado, que se materializa tanto em meios ordinários quanto extraordinários de conformação imobiliária. Esse panorama introdutório permitirá que o exame subsequente da Lei nº 13.465/2017 seja realizado de forma mais precisa, assegurando clareza terminológica e rigor metodológico ao longo dos capítulos seguintes.

Em seguida a precisão terminológica dos conceitos da Lei nº 13.465/2017 será elemento central para a adequada compreensão do diploma. Em um campo marcado pela sobreposição de regimes jurídicos, sucessivas reformas legislativas e diversidade de situações fáticas, o emprego correto dos conceitos é condição para garantir a coerência na aplicação da lei e, conseqüentemente a segurança jurídica dos atos praticados no âmbito registral e urbanístico.

3.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA LATO SENSU

João Pedro Lamana Paiva propõe um conceito lato sensu de regularização fundiária que extrapola os limites das legislações específicas, compreendendo o instituto como um campo aberto e abrangente, vinculado a todos os mecanismos e instrumentos destinados a adequar ou conformar empreendimentos imobiliários ao ordenamento jurídico:

Regularização fundiária lato sensu é um conceito aberto e amplo, o qual se relaciona com todos os mecanismos e institutos que visam a adequação e a conformação de um empreendimento imobiliário ao regramento posto. É muito mais do que constou da Lei nº 11.977/09 e recentemente da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/2018. Compreende o entendimento de se alcançar o mundo jurídico formal nas operações imobiliárias. Num primeiro momento tem um viés de agir conforme o ordenamento prevê. Noutro, de tentar readequar o fato à norma, quando ele se consolidou em infração a ela, visando outorgar título a quem está ou esteve, voluntária ou involuntariamente, na clandestinidade, de modo a que os ocupantes alcancem a plena dignidade humana através do direito de propriedade, entre outros¹⁰⁰

¹⁰⁰ PAIVA, João Pedro Lamana. Da moradia à propriedade. In: MARCHI, Eduardo C. Silveira; et al. (org.). Regularização Fundiária Urbana. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 31

João Pedro Lamana Paiva destaca ainda a existência de meios ordinários e extraordinários de regularização de imóveis urbanos, situando os institutos da Lei nº 13.465/17 nos meios extraordinários¹⁰¹

Entre os ordinários, figuram o loteamento e o desmembramento previstos na Lei nº 6.766/1979; o desdobro ou fracionamento, como procedimento simplificado de parcelamento do solo; o condomínio edilício, associado aos institutos da incorporação imobiliária e da instituição de condomínio, regulados pela Lei nº 4.591/1964 e pelos arts. 1.331 e seguintes do Código Civil; além da regularização de imóveis públicos, disciplinada pelo art. 195-A da Lei nº 6.015/1973 e pelo art. 22 da Lei nº 6.766/1979; e a regularização de áreas públicas por meio da ação discriminatória, prevista na Lei nº 6.383/1976¹⁰². Esse trabalho acrescenta a modalidade de fracionamento do solo do condomínio de lotes, também acrescentada ao ordenamento jurídico pela alteração no Código Civil promovida pela Lei nº 13.465/2017¹⁰³.

Já os meios extraordinários, por sua vez, dizem respeito a regimes específicos criados pelo legislador para enfrentar contextos peculiares de informalidade e irregularidade fundiária. Inserem-se nessa categoria a Lei nº 13.465/2017 — objeto central do presente estudo —; a Lei nº 11.952/2009, relativa à regularização fundiária na Amazônia Legal; as Leis nº 5.972/1973 e 11.481/2007, que tratam da regularização de imóveis da União; e o Decreto nº 4.887/2003, voltado à titulação das comunidades quilombolas¹⁰⁴.

Lamana Paiva destaca como os princípios registraes podem ser abrandados para permitir a efetividade da regularização fundiária:

Os registros das legitimações fundiária e de posse também poderão ser realizados sem a fiel observância da disponibilidade e da continuidade (Município como outorgante de título de legitimação fundiária, reconhecendo a propriedade para os ocupantes, quando o registro indica como proprietária uma terceira pessoa, como por exemplo o loteador faltoso)¹⁰⁵

A regularização fundiária constitui, portanto, um dos mais complexos e relevantes instrumentos de política urbana no Brasil contemporâneo, pois articula dimensões jurídicas,

¹⁰¹ PAIVA, 2019, Op. cit. p. 31.

¹⁰² PAIVA, 2019, Op. cit. p. 31.

¹⁰³ Cf. CHEZZI, Bernardo Amorim. Condomínio de lotes: aspectos civis, registraes e urbanísticos. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

¹⁰⁴ PAIVA, 2019, Op. cit. p. 31

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 29

urbanísticas, ambientais e sociais em torno da tarefa de integrar os núcleos urbanos informais ao ordenamento formal.

3.2. OBJETIVOS E DIMENSÕES DA REURB

O art. 10 da Lei nº 13.465/2017¹⁰⁶ sintetiza de forma programática os objetivos centrais da regularização fundiária urbana, funcionando como verdadeira cláusula de finalidade do instituto. Ao elencar doze diretrizes a serem observadas pelos entes federativos, o dispositivo evidencia que a regularização transcende a mera titulação dominial, constituindo um instrumento de política pública multifacetado, orientado tanto à integração urbanística e ambiental dos núcleos informais quanto à promoção de direitos fundamentais, como a moradia digna e a função social da propriedade.

O art. 10 da Lei nº 13.465/2017 combina metas de caráter estrutural, como a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial e a melhoria das condições urbanísticas, com objetivos de cunho social, a exemplo da permanência da população de baixa renda nos próprios núcleos, da geração de emprego e renda e da concessão de direitos reais, preferencialmente em nome da mulher. A norma ainda reforça a consensualidade, ao estimular a resolução extrajudicial de conflitos, e introduz um viés preventivo, ao buscar desestimular a formação de novos assentamentos informais.

Nesse sentido, o art. 10 deve ser compreendido como núcleo teleológico da Reurb, pois orienta a interpretação sistemática de toda a Lei nº 13.465/2017, estabelecendo o equilíbrio entre regularização jurídica, ordenamento urbanístico e promoção da cidadania. A Lei nº

¹⁰⁶ Art. 10 da Lei nº 13.465/2017. 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.

13.465/2017 deve ser interpretada, portanto, à luz das dimensões jurídica, urbanística ambiental e social da regularização fundiária.

A Reurb possui dimensão jurídica, pois disponibiliza ferramentas para a regularização plena do núcleo identificado, a partir do tratamento de desconformidades de ampla gama de institutos de direito público ou privado, como parcelamento do solo, instituição de condomínio, direito real de laje, regularização de edificações, dentre outros¹⁰⁷.

A Reurb possui dimensão urbanística, pois, reconhecendo que os núcleos informais violaram padrões urbanísticos e edifícios presentes nas leis federais e municipais, admite a flexibilização desses requisitos e a criação de parâmetros próprios para o núcleo que será regularizado. Exemplo disso é o fato de a Lei da Reurb expor o conceito de infraestrutura essencial no art. 36, §1º, em contraposição ao conceito de infraestrutura básica do art. 2º, §5º da Lei n. 6.766/79¹⁰⁸

A Reurb possui dimensão ambiental, pois permite a regularização de unidades em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, por meio da elaboração de estudo técnico que evidencie as melhorias ambientais em relação à ocupação informal anterior, mesmo que por meio de compensações ambientais se for o caso¹⁰⁹, nos termos do art. 64¹¹⁰ e 65¹¹¹ da Lei nº 12.651/12 e art. 11, §2º da Lei n. 13.465/2017¹¹².

A Reurb possui dimensão social, pois preocupa-se com a titulação preferencialmente em nome da mulher, bem como prestigia a outorga da propriedade plena ao ocupante por meio

¹⁰⁷ CUNHA, 2021. Op. cit., p. 33

¹⁰⁸ Ibid., p. 34

¹⁰⁹ Ibid., p. 34.

¹¹⁰ Art. 64 da Lei 12.651/2012. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

¹¹¹ Art. 65 da Lei 12.651/2012. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

¹¹² Art. 11 da Lei nº 13.465/2017 (...) § 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

da legitimação fundiária ao invés da concessão real de uso e da concessão de uso especial para fins de moradia que predominavam antes da edição da Lei¹¹³.

3.3. CONCEITO DE NÚCLEO URBANO INFORMAL CONSOLIDADO

Como visto, a irregularidade imobiliária é expressão de natureza ampla, compreendendo qualquer discrepância entre a situação real de um imóvel e sua conformidade com os registros e cadastros jurídicos formais. Essa desconformidade pode se manifestar por variadas causas: inexistência de matrícula ou de qualquer registro anterior, interrupção ou desatualização da cadeia dominial, ausência de averbação de edificações ou mesmo divergências entre o estado físico e a descrição constante no registro.

A preocupação central da Lei nº 13.465/2017 não se dirige a toda e qualquer irregularidade imobiliária, contudo, mas especialmente e especificadamente sobre grandes áreas ocupadas de maneira consolidada, cuja regularização enfrenta obstáculos impostos por normas de ordem pública, notadamente aquelas que disciplinam o parcelamento, o uso e a ocupação do solo.

Nos termos do art. 9º da Lei nº 13.465/2017¹¹⁴, a regularização fundiária urbana corresponde a um conjunto articulado de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a promover a integração de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial formal e a viabilizar a titulação de seus ocupantes perante o registro de imóveis.

O art. 9º propõe uma nova forma de classificar as irregularidades no parcelamento do solo urbano¹¹⁵. Antes da edição da Lei nº 13.465/2017, classifica-se ordinariamente o parcelamento, do solo urbano, seja loteamento ou desmembramento, em legal ou ilegal, este último podendo ser irregular ou clandestino. Com a Lei da Reurb, desvincula-se de certo modo da noção de “parcelamento” e preocupa-se em classificar irregularidades do solo urbano por meio dos conceitos de núcleo urbano formal ou informal¹¹⁶.

¹¹³ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 35.

¹¹⁴ Art. 9º da Lei nº 13.465/2017. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

¹¹⁵ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 24

¹¹⁶ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 24

O termo núcleo urbano designa um assentamento humano cuja destinação seja eminentemente urbana, isto é, voltada a usos residenciais, comerciais, industriais ou de serviços, desvinculados de atividades rurais como a exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial.

Conforme o art. 11, I, da Lei nº 13.465/2017, considera-se núcleo urbano aquele constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868/1972, ainda que situado em área juridicamente qualificada como rural:

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;

Como o núcleo é alvo de definição pelo Município, esse poderá ser uma quadra, um bairro, uma área extensa da cidade¹¹⁷. O conceito de núcleo urbano como fração mínima inferior a Lei nº 5.868 já demonstra a lógica da REURB de permitir a flexibilização dos parâmetros de planejamento urbano ante a situação fática não formalizada.

Já o núcleo urbano informal é aquele que se constituiu à margem da legalidade (clandestino), em desconformidade com as exigências normativas (irregular) ou, ainda, que não teve a titulação de seus ocupantes viabilizada por qualquer razão, mesmo quando atendida a legislação vigente à época de sua implantação, conforme a redação do art. 11, II da Lei nº 13.465/2017:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: (...)

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;

A Lei nº 13.465/2017 demonstra que as irregularidades vão além da noção de clandestinidade e irregularidade¹¹⁸. O legislador, ao classificar o núcleo como “informal”, afasta debates sobre distinção do que seja irregularidade ou clandestinidade¹¹⁹. São inúmeras e abrangentes as hipóteses de “informalidade”, portanto, a exemplo da: ausência de aprovação

¹¹⁷ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 51

¹¹⁸ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 24

¹¹⁹ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 44

municipal; impossibilidade de localização do promitente vendedor; existência de aprovação sem registro imobiliário; execução divergente do projeto aprovado ou registrado; aprovação e registro do parcelamento sem titulação ou averbação da construção; titulares das matrículas não coincidem com os ocupantes, etc.¹²⁰.

O art. 11, III, da Lei nº 13.465/2017 define o núcleo urbano informal consolidado como aquele de difícil reversão à situação original, considerados fatores como tempo de ocupação, natureza das edificações, configuração do sistema viário, presença de equipamentos públicos e demais circunstâncias avaliadas pelo Município.

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

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;

O conceito de reversibilidade exige examinar a possibilidade de garantir a estrita observância da legislação municipal vigente relativa ao parcelamento do solo, bem como o cumprimento das disposições previstas na Lei nº 6.766/1979 e/ou na Lei nº 4.591/1964. A irreversibilidade, por sua vez, é aferida a partir de conjunto de elementos objetivos e contextuais citados no art. 11, III da Lei da Reurb, como se extrai da redação “*entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município*”.

A consolidação, nesse sentido, não se limita à dimensão física: abrange também aspectos sociais, econômicos e simbólicos, dado que a permanência prolongada de uma comunidade em determinado território reforça laços sociais e redes de solidariedade que podem ser rompidos em caso de remoção. O art. 10, III da Lei da Reurb destaca que seu objetivo é “*priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados*”.

Embora existam outras situações de regularização fundiária, a exemplo da Reurb meramente titulatória, como será visto neste trabalho, pode-se afirmar que a análise da irreversibilidade sempre será exigida em face de um núcleo sem parcelamento do solo registrado, sob pena de burla ao planejamento urbano municipal¹²¹.

¹²⁰ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 44; KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 24.

¹²¹ Ibid., p. 40

Não é possível a aplicação das normas excepcionais da Lei nº 13.465/2017 para a regularização de núcleos urbanos sem nenhuma ocupação, ou seja, sem moradores e sem residências, mas apenas compostos por lotes vazios¹²². Esta interessante questão foi enfrentada pelo Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, na Apelação Cível número 1000524-56.2021.8.26.0450, de relatoria do Desembargador Fernando Antonio Torres Garcia:

Registro de Imóveis – Dúvida – Negativa de registro de certidão de regularização fundiária -Ausência de requisitos da Lei 13.465/2017 – Inexistência de núcleo urbano informal – Ausência de adensamento humano – Existência de glebas vazias, cuja regularização deverá se submeter à Lei n/ 6.766/1979 – Apelação a que se nega provimento.

Na condição de relator, o Corregedor Geral da Justiça asseverou o seguinte:

Não se está, por certo, a exigir que todas as unidades imobiliárias estejam efetivamente ocupadas dentro de um universo de diversas unidades para fins da Lei nº 13.465/2017. O caso em tela é, contudo, diverso. Não há unidades habitadas no local. Inexiste núcleo urbano informal. Apenas glebas vazias, cuja regularização deverá se submeter aos institutos convencionais da Lei nº 6.766/79. A utilização do sistema de regularização fundiária, com atenuação das regras jurídicas, por certo a ocupação predominante de pessoas a configurar o núcleo urbano, sob pena de contemplar glebas vazias, alienadas de maneira irregular

Para melhor compreensão do que seja um núcleo informal consolidado, também importa distinguir “ocupação do núcleo” de “unidade ocupada”. A ocupação do núcleo diz respeito ao perímetro total da REURB e à sua efetiva utilização por pessoas, caracterizando um núcleo irregular, ainda que parte das unidades permaneça desocupada ou não edificada¹²³. A condição de núcleo não se desfaz pela ausência de ocupação em determinadas unidades: todas as unidades integrantes do núcleo são passíveis de regularização, independentemente de estarem habitadas, nos termos do art. 54 da Lei nº 13.465/2017:

Art. 54 da Lei nº 13.465/2017. 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 98 desta Lei.

Determinados Municípios estabelecem em suas legislações urbanísticas um percentual mínimo de ocupação, de modo que a configuração do núcleo urbano como sendo consolidado

¹²² KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 25.

¹²³ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 41.

depende da verificação do percentual de ocupação, concretizado a partir das edificações e seus moradores¹²⁴

3.4. MARCO TEMPORAL DA REURB SE O INSTRUMENTO FOR A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

O art. 9º, §2º da Lei nº 13.465/2017 introduziu disposição que foi alvo de ampla divergência doutrinária quanto à existência de um marco temporal para a aplicação da Lei, veja-se sua redação: “*Art. 9º (...) § 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016*”

Decorridos mais de cinco anos de sua promulgação, consolidou-se o entendimento de que a Lei nº 13.465/2017 não estabelece um marco temporal absoluto para a sua aplicação, permitindo a regularização de núcleos urbanos consolidados mesmo após sua entrada em vigor¹²⁵

Embora haja doutrina que sustente que a Lei da Reurb deveria se restringir aos núcleos consolidados até 22 de dezembro de 2016, data da edição da Medida Provisória nº 759/2016, sob o argumento de que a finalidade da norma seria desestimular a formação de novos assentamentos informais, tal interpretação não encontra respaldo expresso no texto legal, mas vale-se de uma interpretação expansiva da limitação do uso do instituto da “legitimação fundiária”, esta sim apenas aplicável a núcleos comprovadamente existentes até essa data, com base no art. 1º, §2º da Lei 13.465/2017.

A vinculação de um marco temporal a partir de mera finalidade legislativa revela-se problemática, pois a simples existência da lei não tem o condão de impedir, por si só, o surgimento de novos núcleos irregulares, tampouco afasta o dever municipal de exercer fiscalização urbanística eficaz¹²⁶. A adoção desse entendimento implicaria a permanência, no plano físico, de unidades situadas em núcleos consolidados após 2016, as quais, para serem regularizadas, dependeriam de futuras iniciativas legislativas específicas, perpetuando insegurança jurídica e inviabilizando soluções práticas para a ordenação territorial¹²⁷.

¹²⁴ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 25.

¹²⁵ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 26; CUNHA, 2021, Op. cit., p. 52.

¹²⁶ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 53.

¹²⁷ Ibid., p. 53.

A REURB tem como objetivo regularizar todas as unidades existentes, mesmo após 22/12/2016, excetuando-se apenas aquelas situadas em áreas de risco cuja eliminação não seja tecnicamente possível¹²⁸. Interpretar de modo diverso significaria admitir a permanência de unidades irregulares, física e comercialmente ativas, muitas vezes fruto de autoconstrução, que continuariam à margem do sistema, agravando impactos urbanísticos e ambientais e deixando de gerar riqueza e renda locais sob o pretexto de impossibilidade jurídica de regularização¹²⁹.

Por esse mesmo motivo, a Lei da Reurb se aplica para situações pretéritas, não devendo o seu procedimento ser utilizado para situações futuras¹³⁰. É dizer, a Lei da Reurb não deve ser utilizada para aprovação de novos parcelamentos do solo ou novos empreendimentos com flexibilização dos requisitos de natureza urbanística, ambiental e registral, como forma de burla ao regramento vigente do planejamento urbano, disposto na Lei nº 10.257/01, Lei nº 6.766/79 e Lei 4.591/64, além da legislação municipal¹³¹.

3.5. ESPÉCIES DE REURB

Três são as espécies de regularização fundiária disciplinadas pela Lei nº 13.465/2017: as duas modalidades Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), previstas nos art. 13, incisos I e II, e o rito específico do art. 69 que ficou conhecido como regularização fundiária urbana inominada ou REURB-I.

Michely Freire Fonseca da Cunha estabelece a diferenciação entre “modalidades da Reurb” e o “rito” simplificado da regularização descrita no art. 69 da Lei nº 13.465/2017, enfatizando também a localização do dispositivo no contexto do diploma:

Por se tratar de procedimento mais simples, sequer foi enquadrado como modalidade de regularização fundiária propriamente dita. O dispositivo legal, inclusive, está localizado nas ‘Disposições Finais e Transitórias’ da lei e do decreto regulamentador¹³².

Passemos, nas próximas sessões, ao exame das modalidades, quais sejam REURB-E e REURB-S, para em seguida examinarmos o rito especial do art. 69 da Lei nº 13.465/2017,

¹²⁸ Ibid. p. 51.

¹²⁹ Ibid., p. 51.

¹³⁰ Ibid. p. 35.

¹³¹ CUNHA, 2021, p. 36

¹³² Ibid., p. 364.

específico para glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 que não possuem registro.

3.5.1. MODALIDADES DE REURB: REURB-S E REURB-E

A Lei nº 13.465/2017 instituiu uma dicotomia fundamental entre duas modalidades de Reurb, com base na presença predominante ou não de população de baixa renda no núcleo urbano informal, como se depreende dos art. 13, I e II:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

A REURB-S destina-se a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, na faixa definida pelo em ato do Município entre 1 a 5 salários mínimos, nos termos do art. 6º, parágrafo único, Decreto nº 9.310/2018:

Decreto nº 9.310/2018 – Art. 6º Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo.

Parágrafo único – A renda familiar prevista no caput não poderá ser superior ao quántuplo do salário-mínimo vigente no País.

Percy José Cleve Küster expressa preocupação com a classificação da renda familiar exclusivamente por meio do levantamento socioeconômico, destacando as vantagens da adoção da autodeclaração de renda:

Nesse ponto, pelo vivenciado na prática, expresse uma preocupação, qual seja: a dificuldade enfrentada pelos municípios em promoverem esse levantamento socioeconômico, a selagem social, para determinar a predominância da renda de certo e determinado núcleo urbano em fase de regularização fundiária. Esse procedimento – levantamento socioeconômico -, além de ser demorado é extremamente oneroso para os municípios. Advogo que se substitua esse levantamento por uma autodeclaração de renda a ser firmada pelo ocupante da unidade imobiliária, com fundamento no princípio da boa-fé objetiva¹³³

¹³³ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 28.

O número de imóveis de propriedade do ocupante não deve alterar a apuração da renda e, por conseguinte, não modificar a classificação da modalidade¹³⁴. Essa premissa visa evitar distorções no uso do instrumento da legitimação fundiária como mecanismo de titulação final¹³⁵. Situações corriqueiras revelam ocupantes que, a partir de um lote originário, edificam múltiplas unidades autônomas no mesmo terreno, seja por desmembramento ou ampliação, circunstância que, apesar de alterar a configuração física do imóvel, não repercute na aferição da renda para fins da REURB-S¹³⁶.

O §1º do art. 13 da Lei nº 13.465/2017 estabelece ampla série de isenção de custas e emolumentos para diversos atos registrários quando classificada a REURB em S:

§ 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.

Nos termos do art. 5º, §8º do Decreto nº 9.310/2018¹³⁷, a classificação da REURB em S ou E, além de determinar o direito à gratuidade das custas e dos emolumentos notariais e registrares em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades, tem o condão de identificar o responsável pelas implantações ou adequação das obras de infraestrutura.

A classificação da modalidade no procedimento de REURB possui três principais reflexos, como explica Michely Freire Fonseca da Cunha¹³⁸:

¹³⁴ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 110.

¹³⁵ Ibid., p. 110.

¹³⁶ Ibid., p. 110

¹³⁷ Art. 5º (...) do Decreto nº 9.310. § 8º A classificação da modalidade visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras da infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e dos emolumentos notariais e registrares em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

¹³⁸ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 109

(a) Permite distribuir a matriz de responsabilidade pelo custo da elaboração do Projeto de Regularização Fundiária, das obras de infraestrutura essencial e eventual realocação de ocupantes em área de risco insanável;

(b) Autoriza a gratuidade dos emolumentos para a realização de buscas, emissão de certidão e prática de atos notariais e de registro;

(c) Impede a regularização de unidades edificadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água localizadas na faixa não edificável dotada de largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado exclusivamente para ocupantes classificados como REURB-E.

A classificação de modalidade em REURB é competência exclusiva do Município, nos termos do art. 30, I da Lei nº 13.465/2017¹³⁹, até mesmo porque uma vez classificada a modalidade REURB-S, será o Município o responsável pela elaboração do Projeto de Regularização Fundiária e pela infraestrutura essencial em REURB-S.

Os §1º e §2º do art. 33 da Lei nº 13.465/2017 elucidam a responsabilidade sobre a elaboração e custeio do projeto de regularização fundiária bem como de implantação da infraestrutura essencial para o núcleo urbano:

Art. 33 da Lei nº 13.465/2017 (...) § 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)

I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; e

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.

§ 2º Na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E) abarca: (i) ocupantes cuja renda familiar supere a faixa definida pelo Município (art. 13, II, Lei nº

¹³⁹ Art. 30 da Lei nº 13.465/2017. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados: I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

13.465/2017¹⁴⁰ c/c art. 6º, parágrafo único, Decreto nº 9.310/2018¹⁴¹); ou (ii) ocupantes que, independentemente da renda, residam em núcleo exclusivamente não residencial (art. 5º, §6º, Decreto nº 9.310/2018¹⁴²).

Na REURB-E, inexistem benefícios como a gratuidade de taxas e emolumentos, e os custos referentes à implantação ou à adequação da infraestrutura urbana são suportados integralmente pelos ocupantes ou pelo empreendedor responsável pela regularização. Trata-se, assim, de instrumento voltado à incorporação de ocupações irregulares ao ordenamento jurídico-formal, com garantia de segurança jurídica e adequação às normas urbanísticas vigentes, porém sem a natureza de política social compensatória que caracteriza a REURB-S.

Na REURB-E, portanto, os titulados deverão promover o pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, em cuja estrutura do preço não se poderá computar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e tampouco eventual valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias; ao passo que na REURB-S a regularização não fica condicionada à essa indenização¹⁴³.

Embora a classificação tenha que observar a preponderância da população, nos termos do art. 31, I, da Lei nº 13.465/2017, a regulamentação promovida pelo art. 5º, §4º do Decreto 9.310/2018 evidencia a possibilidade de convivência das duas modalidades, cada qual sendo regularizada conforme sua modalidade¹⁴⁴.

3.5.2. REURB INOMINADA

Além das modalidades expressamente previstas, no Capítulo XI – Disposições Finais e Transitórias, o art. 69 da Lei nº 13.465/2017 instituiu um procedimento específico de regularização, conhecida na doutrina como “REURB inominada” ou “REURB-I”, específico para glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979:

¹⁴⁰Art. 13 da Lei nº 13.465/2017 (...) II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

¹⁴¹ Art. 6º do Decreto nº 9.310 (...) Parágrafo único. A renda familiar prevista no **caput** não poderá ser superior ao quántuplo do salário mínimo vigente no País.

¹⁴² Art. 5º do Decreto nº 9.310. § 6º A regularização fundiária de núcleos urbanos informais constituídos por unidades imobiliárias não residenciais poderá ser feita por meio de Reurb-E.

¹⁴³ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 43

¹⁴⁴ Art. 5º do Decreto 9.310 (...) § 4º No mesmo núcleo urbano informal poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E. (Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018)

Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuírem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.

§ 1º O interessado requererá ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos:

I - planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público;

II - descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso;

III - documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

§ 2º A apresentação da documentação prevista no § 1º deste artigo dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

De acordo com Pedro Lamana Paiva, chama-se “inominada” porque tanto na legislação anterior, Lei nº 11.977/20019, quanto na Lei nº 13.465/2017, o legislador não atribuiu uma denominação específica a ela, a contemplando de forma autônoma, distinta das demais¹⁴⁵.

Diferentemente das modalidades da REURB, esta não adota como critério de enquadramento o perfil socioeconômico dos ocupantes, mas sim o critério temporal. Por isso, Michely Freire Fonseca Cunha defende que a REURB inominada não seria propriamente uma modalidade de Reurb, mas um rito específico para parcelamento do solo consolidados antes de 19/12/1979¹⁴⁶.

Sendo a Reurb-Inominada considerada uma espécie autônoma de regularização, não se deve questionar se o núcleo serve à população de baixa, média ou alta renda, de modo que os emolumentos, custas e despesas do procedimento devem ser arcados pelos beneficiários e requerentes¹⁴⁷.

¹⁴⁵ PAIVA, João Pedro Lamana; BURTET, Tiago Machado. Regularização Fundiária Urbana, Lei 13.465/17 e Decreto 9.310/2018. Porto Alegre: Colégio Registral do Rio Grande do Sul, 2018, p. 26

¹⁴⁶ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 109

¹⁴⁷ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 205

O interessado pode dirigir-se ao cartório de registro de imóveis e solicitar o registro do parcelamento, juntando os documentos do art. 69, dispensando manifestação do Município para que o oficial faça o registro e abra as matrículas para cada unidade imobiliária em nome do parcelador irregular¹⁴⁸. Nesse caso, não há enquadramento nas modalidades REURB-S e REURB-E.

De outro modo, não apenas o particular, mas também o Município pode instaurar o rito do art. 69 dentro de uma regularização fundiária por ele processada, dessa vez enquadrando-o na modalidade REURB-S e REURB-E¹⁴⁹:

Repare que o rito comporta duas utilizações distintas, ou seja, tanto pelo particular que seguirá o rito do art. 69 da Lei nº 13.465/2017 diretamente no Cartório de Imóveis, independente de atuação municipal, quando pelo Município no contexto de uma REURB efetivamente instaurada

As medidas necessárias para regularização via esse rito específico são menores que as exigidas para a REURB-S ou REURB-E, eis que o procedimento é essencialmente administrativo e no âmbito do Cartório de Registro de Imóveis, sendo que a única providência que reclama a participação do Município é a certidão atestando que o parcelamento anterior a 19/12/1979 está integrado à cidade¹⁵⁰. Não basta que na referida data existissem apenas algumas poucas edificações no local, que somente teriam seriam consolidadas posteriormente, mas que a maior parte do núcleo já tivesse sido implantada antes da Lei 6.766/1979¹⁵¹.

A regularização inominada também poderá ser realizada por trechos ou etapas, independentemente de apuração de área remanescente, conforme art. 87, §3º do Decreto nº 9.310/18¹⁵². O processamento da regularização por trechos ou etapas será examinado no item 3.8 este Capítulo.

Analisando o art. 69, §§ 1º e 2º, da Lei nº 13.465/2017, verifica-se que esse procedimento simplificado dispensa projeto de regularização, estudo técnico ambiental, certidões de regularidade fundiária ou quaisquer outras aprovações e licenças administrativas.

¹⁴⁸ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 364

¹⁴⁹ Ibid., p. 364.

¹⁵⁰ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 36

¹⁵¹ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 204

¹⁵² Art. 87 do Decreto 9.310/2018. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 que não possuem registro poderão ter a sua situação jurídica regularizada por meio do registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, e poderão, para tanto, ser utilizados os instrumentos previstos na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018) (...) § 3º O registro do parcelamento das glebas previsto neste artigo poderá ser feito por trechos ou etapas, independentemente de retificação ou apuração de área remanescente.

Ao exigir a planta da área assinada pelo interessado responsável e pelo profissional legalmente habilitado, a lei também não exigiu o georreferenciamento, diferente do que consta para elaboração dos trabalhos técnicos para a demarcação urbanística¹⁵³.

Paola de Castro Ribeiro Macedo explana que a via do art. 69 da Lei nº 13.465/2017, em que o núcleo será legalizado, em tese, apenas sob o aspecto jurídico, sem qualquer intervenção nas condições urbanísticas e ambientais do local, constitui uma exceção ao princípio da regularização integral das moradias subnormais¹⁵⁴. Isso ocorre porque a lei parte da presunção de que a infraestrutura já está regularmente implantada¹⁵⁵.

A previsão desse rito simplificado evidencia a preocupação do legislador em reconhecer e incorporar ao sistema registral empreendimentos consolidados que, embora implantados à margem de um marco regulatório inexistente à época, hoje integram a malha urbana e demandam segurança jurídica para seus ocupantes e para o mercado imobiliário. Como visto no Capítulo 2 deste trabalho, à época de implantação desses núcleos antigos, o Decreto-Lei 58/1937 somente exigia o registro do loteamento se fosse realizada oferta pública de lotes para venda a prazo, ao passo que o Decreto-Lei 271/1967 não continha normas de caráter urbanístico e ambiental¹⁵⁶.

Percy José Cleve Küster narra os cuidados de pesquisa para emissão da certidão de que o parcelamento está integrado à cidade:

A emissão dessa certidão deve ser objeto de cuidadosa busca nos arquivos, em mapas, fotografias e nos instrumentos disponibilizados pela rede da Internet, por exemplo, Google Earth etc., para determinar que referida gleba parcela para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979. Tive a oportunidade de manusear certidão com esse teor, devidamente registrada na Serventia Imobiliária, mas que busca mais acurada determinou sua contrafação, isto é, certidão com conteúdo falso, haja vista a existência de decreto municipal aprovando aquele parcelamento no ano de 1983¹⁵⁷.

A lei não tratou expressamente da forma de titulação dos ocupantes na regularização inominada. Paola de Castro Ribeiro Macedo explana a possibilidade de titulação dos ocupantes

¹⁵³ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 365

¹⁵⁴ MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação de ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 204

¹⁵⁵ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 361

¹⁵⁶ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 204; CUNHA, 2021, Op. cit., p. 361.

¹⁵⁷ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 36

sem expedição de listagem pelo Município, mas por meio do registro dos contratos particulares, acompanhados da respectiva prova de quitação:

Nessa modalidade de Reurb, a lei também não tratou da forma de titulação dos ocupantes nem mencionou a expedição de listagem pelo Município, motivo pelo qual a titulação se dará mediante o registro dos contratos particulares, acompanhados da respectiva prova de quitação, conforme art. 26, § 6º, da Lei 6.766/79, cabendo ao Registro de Imóveis fiscalizar o recolhimento de eventuais impostos incidentes sobre os atos a serem praticados¹⁵⁸

Percy José Cleve Küster, por sua vez, destaca a possibilidade de o rito do art. 69 da Lei nº 13.465/2017 ser cumulado com os instrumentos de regularização do art. 15, de forma a permitir inclusive a titulação dos ocupantes, contrapondo entendimento doutrinário de que essa espécie de regularização abrange apenas o parcelamento do solo:

Existe entendimento doutrinário de que essa espécie de Reurb se presta tão-somente a promover a regularização do registro do parcelamento, mas não teria o condão de promover, por exemplo, a titulação de seus ocupantes, ou seja, ter-se-ia o registro do loteamento, mas sem a possibilidade de titulação com a expedição da CRF e dos títulos individuais de legitimação fundiária. Ouso, respeitosamente, divergir desse posicionamento e o faço forte no argumento de que o caput, do artigo 69, fez referência expressa à utilização dos instrumentos previstos na Lei Federal número 13.465/2017. Esses instrumentos são aqueles previstos no artigo 15, da Lei Federal número 13.465/2017, e incluem a legitimação fundiária e a legitimação de posse. Essa é a razão de entender que a titulação pode ser levada a termo pela legitimação fundiária. Havendo a necessidade ou a conveniência da titulação, pelos vários instrumentos mencionados no artigo 15, da Lei federal número 13.465/2017, entendo que será necessária a abertura de processo administrativo de regularização fundiária, na forma do artigo 28, de referido diploma legal¹⁵⁹.

Em síntese, a Reurb Inominada é aplicável a loteamentos implantados antes da vigência da Lei nº 6.766/1979, para glebas implantadas há mais de 40 anos, possibilitando sua formalização sem a observância integral dos requisitos hoje exigidos para novos parcelamentos. Trata-se de um reconhecimento da impossibilidade prática e da desnecessidade de submeter empreendimentos antigos a padrões técnicos e urbanísticos que não existiam à época de sua implantação.

3.6. RESPONSABILIDADE PELA INFRAESTRUTURA ESSENCIAL

O art. 11, §1º da Lei nº 13.465/2017 estabelece a possibilidade de a legislação municipal dispensar maiores exigências urbanísticas e edílicas:

¹⁵⁸ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 205

¹⁵⁹ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 36

Art. 11 da Lei nº 13.465/2017 (...) § 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 edífícios.

Percy José Cleve Küster critica a postura de Municípios em impor requisitos urbanísticos rígidos que dificultam a regularização fundiária, sopesando justamente inércia de fiscalização do Município na formação do parcelamento regular do solo antes da necessidade de regularização:

Mesmo com a possibilidade de flexibilização de tais exigências (urbanísticas ou edíficias) municipais, conforme o ditado pelo §1º, do artigo 11, da Lei Federal número 13.465/2017, muitos Municípios, no entanto, através de leis especiais, continuam a dificultar a regularização fundiária, principalmente dos núcleos urbanos informais consolidados classificados como Reurb-E. Talvez tenha faltado percepção por parte dos agentes públicos municipais que se deve regularizar o passado, olhando para o futuro com implementação de medidas de política administrativa. A criação de obstáculos é incompatível com a inércia dos administradores municipais que, ao longo de anos, se olvidaram que a melhor política é a prevenção, isto é, a fiscalização. Costumo dizer que a flexibilização das normas municipais é o preço que o poder público deve pagar por sua inércia fiscalizadora¹⁶⁰.

O art. 36, §1º da Lei nº 13.465/2017 estabelece os equipamentos que compõem a infraestrutura essencial da regularização fundiária:

Art. 36 da Lei nº 13.465 (...) § 1º 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.

É necessário comparar a infraestrutura essencial da regularização fundiária prevista na Lei nº 13.465/2017 com a infraestrutura básica do parcelamento do solo urbano prevista na Lei nº 6.766/1979, prevista nos §§5º e 6º do art. 2º deste diploma:

Art 2º da Lei nº 6.766 (...) § 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.(Redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007).
§ 6º A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de: (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)
I - vias de circulação; (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

¹⁶⁰ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 34

- II - escoamento das águas pluviais; (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)
- III - rede para o abastecimento de água potável; e (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)
- IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Enquanto a Lei nº 6.766/1979 exige uma infraestrutura básica mais ampla e rígida, incluindo vias de circulação e iluminação pública como requisitos indispensáveis para a aprovação do loteamento, a Lei nº 13.465/2017 flexibiliza as exigências ao prever apenas uma infraestrutura essencial mínima, concentrada em água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica domiciliar e drenagem quando necessária, deixando a cargo dos Municípios a complementação segundo peculiaridades locais.

Sobre o tema da infraestrutura no planejamento urbano, é relevante destacar que a Lei nº 9.785/99, alterou o art. 7º, parágrafo único¹⁶¹, e art. 18, V¹⁶² da Lei de Parcelamento do Solo, para fixar o prazo de 4 (quatro) anos contados da emissão da certidão de viabilidade para a efetiva implantação da infraestrutura, sob pena de ser o parcelamento do solo considerado como irregular. Antes do advento da Lei Federal nº 9.785/99, que elevou o prazo máximo do cronograma de 2 (dois) para 4 (quatro) anos, havia acalorada discussão a respeito da possibilidade de o Município poder prorrogar referido prazo¹⁶³. A Lei 14.118 solucionou o debate ao alterar o dispositivo para dispor sobre a possibilidade de prorrogação por mais quatro anos¹⁶⁴.

O §7º do art. 13 da Lei nº 13.465/2017 estabelece a obrigação a seus beneficiários, consistente no dever de promover a conexão da sua edificação à rede de água, de coleta de

¹⁶¹ Art. 7º da Lei nº 6.766. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal: (...) Parágrafo único. As diretrizes expedidas vigorarão pelo prazo máximo de quatro anos.

¹⁶² Art. 18 da Lei nº 6.766. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos: (...) V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

¹⁶³ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 33.

¹⁶⁴ Art. 18 da Lei nº 6.766 (...) V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação, pelo Município ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas pela legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de 4 (quatro) anos, prorrogáveis por mais 4 (quatro) anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço:

Art. 13 da Lei nº 13.465/2017 (...) § 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.

O forma como o projeto de regularização fundiária foi regulamentado no art. 35 da Lei de Reurb também demonstra a intenção do legislador em flexibilizar o art. 42-B da Lei nº 10.257/2002¹⁶⁵, o qual exige projeto específico com itens próprios ao planejamento urbano de zonas ainda não habitadas ou urbanizadas, justamente ao afastar os itens que não possuem aplicabilidade prática em situação de núcleos consolidados e irreversíveis¹⁶⁶. A Lei nº 13.465/2017 por trazer diretrizes gerais de política urbana para a especificidade da regularização fundiária, em caso de eventual conflito com o Estatuto da Cidade, deve prevalecer sobre este último¹⁶⁷.

3.7. PROTAGONISMO MUNICIPAL E DESNECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA

É interessante notar que a aplicação da REURB não depende da publicação de lei municipal sobre o tema, nos termos do art. 28, parágrafo único, da Lei 13.465/2017¹⁶⁸. Por regra, a lei da REURB será autoaplicável, e os tópicos que necessitam de algum tipo de regulamentação fizeram a reserva a “ato do Poder Executivo municipal” justamente para indicar a desnecessidade de publicação de lei e prestigiar a edição de decretos ou portarias¹⁶⁹.

Michely Freire Fonseca Cunha destaca o protagonismo conferido ao Município na condução do procedimento, em contraposição ao protagonismo do Cartório de Registro de Imóveis, nos moldes dados pela Lei nº 11.977/2009:

A lei devolve e reforça a competência do Município (Poder Executivo) para implementar a Reurb independentemente de regulamentação da Câmara de

¹⁶⁵ Art. 42-B da Lei nº 10.257/2002. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

¹⁶⁶ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 46.

¹⁶⁷ Ibid., p. 47.

¹⁶⁸ Art. 28 da Lei 13.465/2017 (...) Parágrafo único. Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.

¹⁶⁹ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 36; KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 30.

Vereadores ou da anuência prévia do Estado, do Poder Judiciário, do Ministério Público ou do Cartório de Registro de Imóveis ¹⁷⁰

Pedro Lamana Paiva destaca como o reconhecimento da presidência dos Municípios na promoção da Regularização Fundiária é compatível com o plexo constitucional e normativo que lhe atribui a responsabilidade pela política urbana:

Os Municípios foram novamente guindados à presidência de cada Regularização Fundiária em face das competências definidas pela lei quanto ao objeto e à oportunidade de se implementá-las. Neste sentido, em compasso com o que previram o Estatuto da Cidade e a Lei nº 11.977/09, o art. 30 da Lei nº 13.465/17, observando os art. 30, VIII e 182 da CF, deu prestígio aos Municípios para gerirem e continuarem sendo os principais agentes na implementação das Regularizações Fundiárias¹⁷¹

Paola de Castro Ribeiro situa o maior protagonismo conferido ao Município dentro de um movimento de desjudicialização do procedimento que existe desde a Lei 11.977/2009:

Antes dessa lei, os procedimentos que visavam trazer os imóveis para o mercado formal eram judicializados (usucapião individual, usucapião coletiva, procedimento perante o Juiz Corregedor, procedimento previsto na Lei 6.766/1979). As questões de irregularidade eram discutidas em Ações Civis Públicas, movidas pelo Ministério Público, pleiteando obrigações de fazer e de reparação de danos contra os loteadores faltosos ou contra o Município, caso a população fosse economicamente vulnerável. A Lei 11.977/2009 delegou ao registrador imobiliário a responsabilidade de presidir o procedimento de regularização, realizando a notificação de proprietários, confrontantes e entes federados; publicando editais e promovendo tentativa de acordo em caso de impugnações (art. 57). (MACEDO, 2020, p. 55)

A desjudicialização pretendida alcança inclusive as situações em que existe processo judicial em curso, uma vez que este não impedirá como regra a regularização, salvo se a decisão judicial específica expressamente proibir a implementação ou o registro da REURB, nos termos do art. 74 da Lei nº 13.465/17:

Art. 74. Serão regularizadas, na forma desta Lei, as ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial que versem sobre direitos reais de garantia ou constrições judiciais, bloqueios e indisponibilidades, ressalvada a hipótese de decisão judicial específica que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana.

Diante do quadro normativo posto, os Municípios precisam se organizar para obter e reservar recursos financeiros para o financiamento da infraestrutura essencial dos projetos de Reurb-S e, se for o caso, também dos projetos de Reurb-E localizados sobre áreas públicas. Mais ainda, para áreas privadas sobre as quais ainda não tenha se operado a prescrição aquisitiva

¹⁷⁰ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 37.

¹⁷¹ PAIVA, 2019, Op. cit., p. 30.

por meio da usucapião, recai sobre os Municípios a responsabilidade de adquirir o solo urbano necessário à implementação da regularização urbanística dos assentamentos informais de baixa renda¹⁷²

3.8. REURB POR FASES, TRECHOS OU ETAPAS DE ACORDO COM O GRAU DE COMPLEXIDADE

O art. 12, §3º, 20, §4º e 36, §2º da Lei nº 13.465/2017 conferem respaldo legal para a implementação da REURB por etapas, permitindo o avanço da regularização sobre parcelas livres de controvérsia enquanto as áreas litigiosas ou de maior complexidade permanecem em análise.

Art. 12 (...) § 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.

Art. 20 (...) § 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.

Art. 36 (...) § 2º A Reurb pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial.

Essa abordagem evita a paralisação integral do procedimento e possibilita que o Registro de Imóveis formalize progressivamente as frações aptas à regularização¹⁷³. A REURB total promoverá a regularização de todo o núcleo urbano informal de uma vez, enquanto a REURB por trechos permite a regularização por destaques de áreas, possibilitando seccionar um núcleo maior, como a cidade, em núcleos menores, como conjunto de bairros, bairro, quadras ou uma quadra¹⁷⁴.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 40.

¹⁷⁴ Ibid., p. 41.

A implementação de REURB de forma parcelada ou setORIZADA pode ser estratégica para priorizar setores não impugnados ou que não demandem estudos técnicos mais complexos, como aqueles exigidos para áreas de risco ou localizadas em Áreas de Preservação Permanente (APP), unidades de conservação ou zonas ambientalmente sensíveis.

As etapas procedimentais da Reurb encontram-se sistematicamente disciplinadas pela Lei nº 13.465/2017, a qual estabelece, em seu art. 28, um rito administrativo próprio para a condução da regularização fundiária. Esse dispositivo organiza, de forma encadeada, desde a formulação do requerimento inicial pelos legitimados até a efetiva incorporação do núcleo urbano regularizado no fôlio registral, conferindo segurança jurídica e transparência a todo o processo:

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.

Quanto aos diferentes graus de complexidade de uma REURB, a Registradora de Imóveis de Mariana-MG, Oficiala Ana Cristina Maia desenvolveu interesse classificação, reproduzida na obra de Michely Freire Fonseca Cunha e também neste trabalho¹⁷⁵. Essa classificação é útil, pois permite estruturar o trabalho registral de modo escalonado, compatibilizando a complexidade técnica com a sequência de fases necessárias à formalização da regularização.

GRAU DE COMPLEXIDADE/ ETAPAS	REURB COMPLEXA	REURB INTERMEDIÁRIA	REURB TITULATÓRIA	REURB EXCEPCIONAL
Etapa 01: Destaque de áreas nas matrículas de origem	Sim	Não	Não	Não

¹⁷⁵ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 56.

Etapa 02: Abertura de matrícula matriz do NUI	Sim	Não	Não	Não
Etapa 03: Registro do parcelamento do solo	Sim	Sim	Não	Não
Etapa 04: Registro da titulação final outorgada	Sim	Sim	Sim	Não
Etapa 05: Regularização das edificações	Sim	Sim	Depende do caso concreto	Sim

A REURB Complexa corresponde à hipótese em que o núcleo urbano informal carece de matrícula própria e de individualização formal, exigindo a abertura de matrícula matriz a partir dos destaques de áreas constantes das matrículas de origem do parcelamento¹⁷⁶. Nessas situações, o registrador deverá: (i) proceder à abertura da matrícula matriz do núcleo urbano informal; (ii) efetuar o registro do parcelamento do solo nessa matrícula; (iii) regularizar edificações, quando for o caso; e (iv) registrar a titulação final dos ocupantes. Trata-se do grau máximo de complexidade, em que todas as etapas do procedimento, desde o destaque inicial até a regularização física e jurídica das edificações, são executadas no Registro de Imóveis¹⁷⁷.

Na REURB Intermediária, já existe matrícula com georreferenciamento e descrição precisa do núcleo a ser regularizado, geralmente em decorrência de procedimentos prévios como demarcação urbanística, desmembramento, unificação, retificação de área, entre outros¹⁷⁸. Nesse cenário, o registrador realizará o registro do parcelamento do solo na matrícula matriz, promoverá a regularização das edificações (se aplicável) e efetuará a titulação final aos ocupantes, dispensando-se etapas como a abertura de nova matrícula matriz¹⁷⁹.

A REURB Titulatória se configura quando a unidade ou lote já possui matrícula individualizada, mas permanece irregular apenas quanto ao aspecto subjetivo, isto é, a titularidade formal não corresponde à realidade da ocupação¹⁸⁰.

¹⁷⁶ Ibid., p. 56.

¹⁷⁷ Ibid. p. 56.

¹⁷⁸ Ibid., p. 56.

¹⁷⁹ Ibid., p. 56.

¹⁸⁰ Ibid., p. 56.

A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) será objeto de exame detalhado no próximo item do trabalho, item 3.9, dada a sua centralidade no procedimento da Reurb. No presente momento, é cabível destacar que o art. 38, parágrafo único, do Decreto 9.310/2018 demonstra que a Certidão de Regularização Fundiária para a REURB titulatória dispensa projeto de regularização fundiária:

Art. 38 do Decreto 9.310/2018 (...) Parágrafo único. A CRF, na hipótese de Reurb somente para titulação final dos beneficiários de núcleos urbanos informais já registrados junto ao cartório de registro de imóveis, dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária aprovado.

O procedimento da REURB titulatória, portanto, limita-se à prática do ato de titulação final e, se necessário, à regularização da edificação. Essa modalidade pode abranger, ainda, a substituição da legitimação de posse prevista na Lei nº 11.977/2009 por legitimação fundiária, conferindo propriedade plena ao ocupante ou atribuindo direitos reais diversos, conforme art. 92, §4º, do Decreto nº 9.310/2018¹⁸¹.

Por fim, a REURB Excepcional refere-se a núcleos cujo parcelamento do solo já se encontra devidamente registrado e que apresentam coincidência entre a titularidade formal e o ocupante atual, sendo o único elemento irregular a ausência de registro das edificações¹⁸². Nesses casos, a CRF terá como finalidade exclusiva a regularização construtiva, sendo desnecessárias etapas relacionadas ao parcelamento ou titulação¹⁸³.

Em síntese, o conceito de “grau de complexidade” aplicado à REURB, aliado à possibilidade de fragmentação em trechos, fases ou etapas, fornece ao Município e ao Oficial de Registro de Imóveis um instrumento de gestão eficiente do procedimento, permitindo alinhar o avanço registral à realidade urbanística, fundiária e ambiental de cada núcleo. Tal estruturação é especialmente útil em cenários de heterogeneidade ocupacional, sobreposição de direitos, litígios pontuais ou exigências técnicas diferenciadas. A previsão legal dessas etapas, associada à correta classificação do caso concreto, garante maior segurança jurídica, otimiza recursos administrativos e registrais e assegura que a regularização fundiária atenda de forma mais célere e eficaz à função social da propriedade urbana.

¹⁸¹ Ibid., p. 56.

¹⁸² Ibid., p. 57.

¹⁸³ Ibid., p. 57.

3.9. CERTIFICADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (CRF)

A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) constitui ato administrativo de síntese e consolidação do procedimento de aprovação da regularização fundiária no âmbito da REURB, sendo expedida pelo Município ou Distrito Federal ao término da fase administrativa¹⁸⁴. Sua função é projetar para o Registro de Imóveis, de forma objetiva e documental, os elementos essenciais que atestam a regularidade do núcleo urbano informal, servindo como título para abertura de matrícula e para a efetivação da titulação dos ocupantes¹⁸⁵.

A CRF, prevista no art. 41 da Lei nº 13.465/2017, deve conter obrigatoriamente: (i) identificação do núcleo urbano regularizado; (ii) localização precisa; (iii) modalidade de regularização; (iv) responsabilidades por obras e serviços, com cronograma; (v) indicação numérica das unidades regularizadas; e (vi) lista nominal de ocupantes com título jurídico reconhecido, especificando direitos reais conferidos. O art. 41 elenca um conteúdo mínimo, sem prejuízo de que o Município explicita todas as características do núcleo urbano e as providências tomadas durante o processo administrativo, justamente para garantir maior transparência para os atos municipais¹⁸⁶.

Quanto à natureza jurídica da CRF, Paola Ribeiro Macedo entende que esta não possui a natureza de ato administrativo, mas apenas consiste em um repositório material do ato de aprovação que foi praticado anteriormente pelo Município¹⁸⁷. A CRF consiste em um título de natureza formal, cuja qualificação pelo registrador se limita à verificação documental e legal, sem incursão no mérito administrativo¹⁸⁸. Examinando o CRF, o oficial não pode, por exemplo, aferir se o núcleo era ou não apto à regularização, nem reavaliar critérios socioeconômicos dos ocupantes, exigir notificações ou comprovação de pagamento do justo valor em REURB-E, alterar parâmetros urbanísticos ou discutir se a área é de risco ou ambientalmente protegida, por se tratarem de matérias de competência exclusiva do Município¹⁸⁹.

O conjunto documental que acompanha a CRF, que incluem o Projeto de Regularização Fundiária e a Listagem final de Ocupantes, permite ao registrador imobiliário

¹⁸⁴ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 75; MACEDO, 2020, Op. cit., p. 195.

¹⁸⁵ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 75; MACEDO, 2020, Op. cit., p. 195

¹⁸⁶ Ibid., p. 196.

¹⁸⁷ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 195.

¹⁸⁸ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 83.

¹⁸⁹ Ibid., p. 84.

compreender a modalidade adotada, os compromissos assumidos, a eventual necessidade e responsabilidade por eventuais obras ou compensações e a relação de beneficiários, servindo de base para abertura das matrículas e outorga de títulos¹⁹⁰.

O seguinte quadro, elaborado a partir da contribuição de Michelly Freira Fonseca Cunha sobre o tema, sintetiza quando esse conjunto documental será necessário para acompanhar a CRF nas diferentes modalidades de REURB, com base no grau de sua complexidade, além dos ritos de Demarcação Urbanística, na Especialização de Fração Ideal e os art. 69 e 195-A da Lei de Reurb¹⁹¹:

Modalidade/Rito	PRF	Listagem de ocupantes	Regularização de edificações
REURB complexa (S/E) – art. 31 da Lei da Reurb	Obrigatório se houver necessidade de abertura de matrícula do núcleo e registro de parcelamento do solo	Opcional (na mesma CRF ou depois)	Opcional (na mesma CRF ou depois, após conclusão dos trabalhos técnicos)
REURB intermediária (S/E) – art. 31 da Lei da Reurb	Obrigatório se houver necessidade de abertura de matrícula do núcleo e registro de parcelamento do solo	Opcional (na mesma CRF ou depois)	Opcional (na mesma CRF ou depois, após conclusão dos trabalhos técnicos)
REURB meramente titulatória (S/E) – art. 38, parágrafo único, do Decreto 9.310	Dispensado, pois parcelamento já foi registrado	Obrigatória (salvo substituição por títulos individualizados)	Opcional (na mesma CRF ou depois, após conclusão dos trabalhos técnicos)
REURB excepcional (S/E) para regularização de edificação – art. 31 da Lei da Reurb	Dispensado, pois parcelamento já foi registrado	Necessária se gerar unidade autônoma ou atribuir unidade	Obrigatório, pois é objeto central desta REURB
Especialização de fração ideal – art. 45 da Lei da Reurb	Quando houver parcelamento oriundo de matrícula em condomínio geral	Necessário se o ocupante não constar na matrícula em condomínio geral	Opcional (na mesma CRF ou depois, após conclusão dos trabalhos técnicos)
Auto de Demarcação Urbanística (ADU) – art. 19 da Lei da Reurb.	Não gera PRF	Nunca. A titulação é encaminhada quando existe parcelamento do solo.	Nunca. Não regulariza edificações nesta fase
Rito do Art. 69 para núcleos anteriores a 19/12/79 com participação do Município na REURB (S ou E)	Sem PRF típico, mas exige peças técnicas. Pressupõe ausência de parcelamento do solo.	Recomendável	Opcional (na mesma CRF ou depois, após conclusão dos trabalhos técnicos)
Rito do Art. 69 para núcleos anteriores a 19/12/79 sem participação do Município (Não há REURB instaurada)	Sem PRF típico, mas exige peças técnicas e termo do Município reconhecendo integração à cidade. Pretensão de	Dispensada, não há expedição de listagem	Cada adquirente da unidade regularizada providenciará trabalhos técnicos para

¹⁹⁰ Ibid., p. 84.

¹⁹¹ Ibid., pp. 76-83:

	parcelar o solo sem participação do Município.		regularização das edificações
Rito do Art. 195-da Lei nº 6.015/73. Não é REURB. Pressupõe área pública municipal desprovida de qualquer ocupação por terceiros	Não tem PRF, mas há documentos técnicos, intimações de confrontantes e planta do parcelamento	Não há listagem, pois se houver deve seguir rito de REURB	Seguirá procedimento padrão do Município

A expedição da Certidão de Regularização Fundiária. revela-se instrumento de alta complexidade e centralidade no procedimento da regularização fundiária. Admite-se a possibilidade de coexistirem múltiplas CRFs para o mesmo núcleo, conforme a estratégia municipal de promover a REURB por trechos ou etapas, a exemplo de uma CRF para o parcelamento do solo, uma CRF para a regularização das edificações e uma CRF para a titulação em listagem¹⁹².

Cumpra ressaltar que, nos casos em que o procedimento recai sobre parcelamentos anteriores à vigência da Lei nº 6.766/1979, portanto antes de 19 de dezembro de 1979, há rito próprio que dispensa a emissão da CRF, por não se tratar de modalidade de Reurb, mas de espécie de regularização distinta¹⁹³.

A lei atribui à CRF efeitos jurídicos relevantes, como a possibilidade de, em certos casos, produzir a instituição e especificação de condomínio (art. 48 da Lei nº 13.465/2017¹⁹⁴ e art. 46 do Decreto nº 9.310/2018¹⁹⁵). Nestas circunstâncias, o registro da CRF é suficiente para a abertura de matrículas das unidades, desde que atendidos os requisitos legais. Paralelamente, o registro da CRF cumpre relevante função de publicidade formal, pois permite ao Município consignar a ocupação por terceiros, preservando a boa-fé dos adquirentes, inclusive mediante a averbação da pendência de titulação.

Eventuais equívocos verificados no registro podem ser sanados por meio da CRF retificadora, instrumento destinado a corrigir inexatidões, mediante prévia notificação das pessoas atingidas¹⁹⁶. Não se trata, nesse caso, de nova Reurb, mas de ajuste técnico necessário

¹⁹² CUNHA, 2021, Op. cit., p. 85.

¹⁹³ Ibid., p. 85.

¹⁹⁴ Art. 48 da Lei nº 13.465/2017. 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.

¹⁹⁵ Art. 46 do Decreto nº 9.310/2018. O registro da CRF produzirá efeito de instituição e especificação de condomínio, quando for o caso, regido pelas disposições legais específicas, hipótese em que ficará facultada aos condôminos a aprovação de convenção condominial.

¹⁹⁶ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 85.

ao aperfeiçoamento do ato registral¹⁹⁷. Distinta, porém, é a hipótese da Reurb exclusivamente titulatória, prevista no art. 92, §4º, do Decreto nº 9.310/2018¹⁹⁸, que constitui modalidade específica de substituição da titulação.

Enquanto não formalizada a titulação final, as unidades poderão permanecer registradas em nome do proprietário originário da gleba (art. 50, II da Lei nº 13.465/2017¹⁹⁹), situação que, em caso de má-fé, pode gerar riscos de alienações ou onerações indevidas. Por essa razão, reforça-se a importância da averbação da ocupação pendente, de modo a alertar terceiros e preservar a segurança jurídica do procedimento. Ainda que a ausência da titulação definitiva não impeça o registro de títulos translativos ou constitutivos de direitos reais, recai sobre o Município o dever de promover a célere conclusão da regularização, evitando prejuízos aos ocupantes e assegurando a eficácia plena da política pública de inclusão fundiária.

3.10. TIPOS DE IMÓVEIS PASSÍVEIS DE REGULARIZAÇÃO

O processo administrativo da Reurb configura-se como instrumento jurídico-administrativo destinado a conferir regularidade formal aos núcleos urbanos informais existentes no território municipal, em consonância com a política pública de promoção do direito à moradia e da função social da propriedade. O detalhamento procedimental será objeto de análise no Capítulo 4, mas cumpre destacar, desde logo, a amplitude de situações que podem ser abarcadas, abrangendo desde moradias unifamiliares até empreendimentos coletivos mais complexos, como atividades comerciais, industriais, conjuntos habitacionais e condomínios horizontais ou verticais.

A Lei nº 13.465/2017 inúmeras vezes trata da subdivisão informal de glebas de terra em “unidades imobiliárias”, conceito jurídico eleito como categoria central do diploma legal. Tal expressão é utilizada de forma abrangente e reiterada em diversos dispositivos, de modo a

¹⁹⁷ Ibid., Op. cit., p. 85.

¹⁹⁸ Art. 92 do Decreto nº 9.310/2018 (...) § 4º O registro dos títulos emitidos, para conferir direitos reais, nos projetos de regularização que tenham sido registrados nos termos do art. 46 ao art. 71-A da Lei nº 11.977, de 2009, a critério dos legitimados, do Município ou do Distrito Federal, poderá ser feito nos termos da Lei nº 13.465, de 2017, e deste Decreto.

¹⁹⁹ Art. 50 da Lei nº 13.465/2017 (...) 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.

designar qualquer unidade resultante do procedimento de regularização fundiária, independentemente de sua natureza ou destinação.

Nas seções subsequentes, serão examinadas as glebas e unidades imobiliárias suscetíveis de regularização à luz do sistema normativo instituído pela Lei nº 13.465/2017, de modo a evidenciar suas peculiaridades na conformação do projeto de regularização.

3.10.1. IMÓVEL COM ÁREA INFERIOR AO MÍNIMO ESTABELECIDO PELA LEI 6.766/1979

A Lei nº 13.465/2017 introduziu um regime jurídico diferenciado em relação aos parâmetros urbanísticos previstos na Lei nº 6.766/1979. Permitiu-se que sejam regularizados imóveis que, em situação ordinária, estariam em desacordo com as exigências legais relativas ao tamanho do lote, à proporção e à dimensão das áreas destinadas ao uso público (equipamentos públicos, áreas institucionais, áreas verdes, vias de circulação), bem como às regras de parcelamento e edificação (tais como recuos, número máximo de pavimentos ou padrões construtivos).

A Lei nº 6.766/1979 estabelece critérios rigorosos para o parcelamento do solo urbano, dentre eles: (i) a destinação proporcional de áreas para circulação, equipamentos urbanos e comunitários, e espaços livres de uso público; (ii) dimensão mínima do lote de 125 m² e frente mínima de cinco metros, salvo regras mais restritivas do plano diretor ou da lei municipal de zoneamento; (iii) faixas não edificáveis de, no mínimo, 15 metros ao longo das rodovias; (iv) idêntica faixa de proteção ao longo de cursos d'água e dormentes ferroviários; e (v) harmonia entre as vias internas do loteamento e as vias oficiais existentes ou projetadas. A legislação urbanística local, por sua vez, também impõe índices e parâmetros urbanísticos, como usos permitidos, coeficientes de aproveitamento e dimensões máximas e mínimas de lotes, que, em regra, vinculam o processo de aprovação.

A Lei nº 13.465/2017, entretanto, afasta a aplicação direta dessas exigências da Lei nº 6.766 e da legislação urbanística municipal quando o objetivo é a regularização de núcleos urbanos informais, de modo a viabilizar juridicamente a titulação e a inclusão registral de ocupações consolidadas, independentemente do tamanho da unidade imobiliária ou da

conformidade com padrões construtivos e áreas públicas estabelecidas para novos parcelamentos²⁰⁰.

O art. 70 da Lei nº 13.465/2017²⁰¹ é expresso ao determinar que as disposições da Lei nº 6.766/1979 não se aplicam à REURB, exceto no que diz respeito ao procedimento de intervenção municipal em loteamentos irregulares ou clandestinos e às infrações penais decorrentes do descumprimento da legislação de parcelamento do solo. A regularização pautase por parâmetros específicos e pela realidade consolidada do núcleo, sendo orientada pelo Projeto de Regularização Fundiária.

Nos termos do art. 35 da Lei 13.465/2017, o Projeto de Regularização Fundiária deve refletir as condições efetivas de ocupação, estabelecendo parâmetros urbanísticos e ambientais adequados, com base em um diagnóstico técnico. Entre os elementos obrigatórios, destacam-se: (i) medidas para correção de desconformidades; (ii) ações de adequação da mobilidade, acessibilidade e infraestrutura, incluindo, se necessário, a relocação de edificações; (iii) execução de obras de infraestrutura essencial; e (iv) demais requisitos fixados em lei municipal especial.

Como visto no item 3.6, o conceito de infraestrutura essencial engloba o conjunto mínimo de serviços e equipamentos necessários para garantir condições dignas de habitabilidade e integração urbana²⁰². Incluem-se: sistema de abastecimento de água potável; coleta e tratamento de esgoto, de forma coletiva ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem; e outros equipamentos que o Município considere indispensáveis à luz das necessidades locais.

Nos termos do art. 36, §3º da Lei nº 13.465/2017²⁰³, a implantação dessa infraestrutura pode ocorrer antes, durante ou após a conclusão da REURB, não constituindo requisito para o início do procedimento ou para a prática de atos registrares subsequentes à emissão da Certidão de Regularização Fundiária. Trata-se aqui de relevante inflexão em comparação com o regime da Lei nº 11.977, que ao menos gramaticalmente priorizava a prévia realização das obras de

²⁰⁰ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 97; KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 42

²⁰¹ Art. 70 da Lei nº 13.465/2017. As disposições da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, não se aplicam à Reurb, exceto quanto ao disposto nos arts. 37, 38, 39, no caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 40 e nos arts. 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51 e 52 da referida Lei.

²⁰² MACEDO, 2020, Op. cit., p. 97

²⁰³ Art. 36 da Lei nº 13.465/2017 (...) § 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

urbanização à luz do já revogado art. 55: “A realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis”.

Caso a infraestrutura ainda não exista, será elaborado um cronograma de obras e firmado termo de responsabilidade por sua execução, a fim de assegurar que, após a regularização, o núcleo alcance condições adequadas de urbanização e integração formal à cidade²⁰⁴.

3.10.2. IMÓVEL SITUADO EM ÁREA URBANA OU EM ÁREA RURAL

A Lei nº 13.465/2017 rompeu com o critério locacional que prevalecia na Lei nº 11.977/2009, na qual o enquadramento dependia da inserção do imóvel no perímetro urbano definido por lei municipal, e adotou um critério funcional, centrado na destinação e nas características urbanas do assentamento.

A Lei nº 13.465/2017 passou a admitir expressamente a aplicação da REURB tanto a imóveis localizados em perímetro urbano quanto àqueles situados em áreas formalmente classificadas ou registradas como rurais, desde que apresentem usos e características de natureza urbana.

O núcleo informal será considerado urbano sempre que se verificarem usos típicos dessa natureza, habitacionais, comerciais, industriais ou de prestação de serviços, ainda que localizados fora do perímetro oficialmente delimitado pelo município. Nessas hipóteses, a regularização seguirá as mesmas regras aplicáveis aos imóveis situados no interior do perímetro urbano, privilegiando-se o critério funcional da utilização ou destinação da terra em detrimento do critério meramente locacional, para definir o rito adequado ao processamento da regularização fundiária. O art. 11, I, da Lei nº 13.465/2017 apenas condiciona que a área rural possua dimensão inferior à fração mínima de parcelamento:

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;

²⁰⁴ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 97.

Caso a unidade resultante da REURB tenha dimensão superior à fração mínima, o interessado deverá valer-se do desmembramento de área rural. Essa disposição legal solucionou a informalidade recorrente em sítios de recreio, condomínios de chácaras e loteamentos situados fora do perímetro urbano ou em zonas de expansão, em que os lotes comercializados são muito menores que a fração mínima rural, configurando fracionamentos ideais em condomínios civis irregulares²⁰⁵

As características urbanas, por sua vez, revelam-se na conformação física do núcleo, evidenciada pela existência de arruamento, quadras, edificações destinadas a fins urbanos e, por vezes, pela presença de equipamentos públicos²⁰⁶

Ao contrário do regime anterior previsto na Lei nº 11.977/2009, que impunha densidade mínima de 50 habitantes por hectare e a exigência de malha viária implantada com ao menos dois equipamentos públicos essenciais (drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, água potável, energia elétrica ou limpeza urbana), a nova legislação afastou tais requisitos objetivos²⁰⁷.

Essa flexibilização, embora amplie o alcance da REURB, suscita críticas: áreas remotas, pouco ocupadas, poderiam ser regularizadas como urbanas, impondo ao Município obrigações onerosas de levar infraestrutura e serviços públicos a localidades cuja viabilidade técnica e financeira seja questionável à luz dos princípios da conveniência e oportunidade administrativa²⁰⁸. Essa ponderação é particularmente relevante quando se trata da regularização de assentamentos em zona rural, na medida em que o poder público deverá avaliar a capacidade de prover serviços adequados de forma sustentável, assegurando a eficiência econômica e a preservação do interesse coletivo²⁰⁹.

É comum a existência de núcleos urbanos, como povoados e vilas, consolidados fora do perímetro urbano definido pelo Município, cuja população depende da atuação municipal para garantir acesso a direitos fundamentais, como educação e saúde, muitas vezes por meio da manutenção de estradas vicinais que ligam essas localidades à cidade²¹⁰. Apesar de não arcarem com esse custo por serem formalmente áreas rurais, a inclusão desses núcleos em projetos de

²⁰⁵ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 94; KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 42

²⁰⁶ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 95

²⁰⁷ Ibid., p. 95

²⁰⁸ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 95

²⁰⁹ Ibid., p. 95

²¹⁰ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 51

REURB faz com que suas matrículas sejam juridicamente qualificadas como imóveis urbanos, sujeitando-os à tributação municipal²¹¹, nos termos do art. 3º, §14 do Decreto nº 9.310/2018 e do art. 32 da Lei nº 5.172/1966.

A sistemática introduzida pela Lei nº 13.465/2017 também trouxe mudanças procedimentais significativas: após o registro da regularização, a área será automaticamente integrada ao perímetro urbano, dispensando-se autorização prévia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e possibilitando a tributação pelo IPTU (art. 3º, §§ 13 e 14, Decreto nº 9.310/2018²¹²). O Registro de Imóveis notificará o INCRA, o Ministério do Meio Ambiente e a Receita Federal para que providenciem o cancelamento dos cadastros rurais correspondentes (CAR, CCIR e CNIR), conforme art. 44, § 7º, da Lei nº 13.465/2017²¹³.

A constitucionalidade desse dispositivo que permite a REURB independentemente da inclusão no zoneamento municipal é objeto de questionamento nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 5.771, 5.787 e 5.883, sob o argumento de que viola a autonomia municipal e a função do plano diretor como instrumento obrigatório de controle da expansão urbana. Parte da doutrina sustenta que a REURB não poderia contrariar as normas de zoneamento previstas no plano diretor, sob pena de afronta à função social da propriedade²¹⁴. Nessa perspectiva, um assentamento urbano regularizado em zona rural, sem alteração formal do perímetro, configuraria desconformidade urbanística e descumprimento da função social, pois deixaria de observar o regramento local.

Pedro Lamana Paiva destaca que a verificação da competência dos Municípios para atuarem sobre imóveis localizados fora da zona urbana é um reconhecimento à jurisprudência consolidada pelos Tribunais Superiores que indicam a natureza dos imóveis pela sua destinação, não pela sua localização, a exemplo do RE 140.773-SP; Apelações 70018197978,

²¹¹ Ibid., p. 52

²¹² Art. 3º do Decreto nº 9.310/2018 (...) § 13. O disposto na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto se aplica aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no art. 8º da Lei nº 5.868, de 1972. § 14. Após a Reurb de núcleos urbanos informais situados em áreas qualificadas como rurais, os Municípios e o Distrito Federal poderão efetuar o cadastramento das novas unidades imobiliárias, para fins de lançamento dos tributos municipais e distritais.

²¹³ Art. 44 da Lei nº 13.465/2017. (...) § 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.

²¹⁴ PINTO, VICTOR CARVALHO. Regularização de Assentamentos Urbanos em Zona Rural: O Princípio da Eficiência na Ocupação do Solo como Critério de Conveniência e Oportunidade. In: Regularização Fundiária Urbana. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.) São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 149.

70016028961, 70013177811 e 70019421650 do TJRS e, principalmente, o REsp 1.112.646-SP²¹⁵. Paiva também destaca que o reconhecimento da natureza pelo imóvel por meio de sua destinação demonstra compatibilidade com diversos diplomas a exemplo do art. 4º, I do Estatuto da Terra, art. 93 do Decreto nº 59.428/66, art. 15 do Decreto-lei nº 57/66 e art. 176, §1º, I, da Lei nº 6.015/73²¹⁶.

3.10.3. IMÓVEIS RESIDENCIAIS E DE USO MISTO

Embora os Municípios disponham, em regra, de legislação urbanística própria disciplinando a ocupação e o uso do solo -com a definição de categorias como uso residencial, comercial, industrial ou misto, bem como parâmetros técnicos como coeficientes de aproveitamento, recuos e índices de potencial construtivo — tais exigências podem, no contexto da regularização fundiária, ser relativizadas ou mesmo afastadas. Essa flexibilização normativa tem por finalidade evitar que padrões urbanísticos demasiadamente rígidos inviabilizem ou retardem a implementação da política pública de inclusão fundiária, permitindo que a Reurb cumpra seu papel de integração de núcleos informais ao ordenamento jurídico-urbanístico formal²¹⁷.

A Lei nº 13.465/2017 reconheceu expressamente a possibilidade de incluir, no processo de titulação, imóveis residenciais e de uso misto, que combinem funções residenciais, comerciais e, inclusive, industriais, desde que tais atividades sejam de interesse público e estejam inseridas em núcleo urbano informal (art. 13, § 4º²¹⁸).

Essa previsão traduz uma concepção ampliada do espaço urbano, admitindo a coexistência de múltiplos usos no mesmo território como fator de integração social e de promoção da economia local. O objetivo da utilização mista com eventual flexibilização da lei do zoneamento urbano, é contribuir para a permanência do ocupante no seu núcleo, agora integrado formalmente à malha urbana, fomentando a integração social e geração de emprego e renda no núcleo²¹⁹. A realidade fática dos núcleos informais brasileiros confirma que, ao lado

²¹⁵ PAIVA, 2019, Op. cit., p. 30

²¹⁶ PAIVA, 2019, Op. cit., p. 30.

²¹⁷ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 43

²¹⁸ Art. 13 da Lei nº 13.465 (...) § 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.

²¹⁹ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 43

das moradias, é comum a presença de pequenos comércios, serviços e equipamentos essenciais à vida comunitária, padarias, mercados, oficinas, igrejas, restaurantes e outros²²⁰. A exclusão desses imóveis da regularização comprometeria a lógica de consolidação do tecido urbano e desconsideraria sua relevância para a vitalidade econômica e social dos bairros.

O Decreto nº 9.310/2018 prevê que imóveis não residenciais inseridos em núcleo misto poderão ser regularizados na modalidade REURB-E (art. 5º, § 6º²²¹). A partir desse dispositivo, surgiu divergência doutrinária quanto à possibilidade de regularizar núcleos formados apenas por edificações comerciais ou industriais²²². Uma corrente defende sua inclusão na REURB-E, por entender que o conceito de núcleo urbano informal abrange qualquer uso tipicamente urbano²²³. Uma segunda corrente aceita a regularização, advertindo que essa possibilidade, sem critérios, pode comprometer o planejamento municipal e as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade. Uma terceira corrente, da qual Paola Macedo se filia, defende que somente seria cabível a regularização de núcleos urbanos residenciais ou de uso misto, ou seja, em que haja residências, comércio ou indústria convivendo no mesmo espaço territorial²²⁴.

Esta terceira corrente preceitua que a regularização fundiária urbana é instrumento de garantia do direito à moradia digna e às condições adequadas de vida, e não um mecanismo para viabilizar empreendimentos puramente comerciais ou industriais²²⁵. Segundo essa corrente, regularizar tais empreendimentos sem vínculo com o uso residencial implica flexibilizar indevidamente as exigências urbanísticas, incorporando áreas ao ordenamento formal sem o devido planejamento, o que pode estimular novos empreendimentos em desacordo com a função social da propriedade e da cidade²²⁶.

Considerando que a apuração de responsabilidade pelo desvio das regras de planejamento urbano não é fator impeditivo da regularização fundiária, não vê este pesquisador prejuízo para a regularização fundiária, considerando que a função social da propriedade não ocorre apenas com a moradia, porém adverte para as cautelas que devem ser adotadas pelo

²²⁰ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 98

²²¹ Art. 5º do Decreto nº 9.310 (...) § 6º A regularização fundiária de núcleos urbanos informais constituídos por unidades imobiliárias não residenciais poderá ser feita por meio de Reurb-E.

²²² MACEDO, 2020, Op. cit., p. 98

²²³ Ibid., p. 98

²²⁴ Ibid., p. 99

²²⁵ Ibid., p. 99

²²⁶ Ibid., p. 99

Município para evitar que essa possibilidade seja pré-calculada em detrimento da lógica democrática de construção da cidade.

3.10.4. IMÓVEIS DE DOMÍNIO PÚBLICO, DOMÍNIO PRIVADO OU SEM PROPRIETÁRIOS DEFINIDOS

A Lei nº 13.465/2017 admite a incidência da regularização fundiária sobre imóveis de domínio público ou privado, independentemente da existência de registro prévio ou de identificação de proprietários, tanto na modalidade de interesse social quanto na de interesse específico. O art. 19, § 2º²²⁷, ao tratar da demarcação urbanística, elucida claramente essa possibilidade, também extraível de leitura sistemática do diploma, inclusive considerando a previsão da legitimação fundiária.

No caso da REURB-E sobre imóvel público, a aquisição do direito real pelo particular está condicionada ao pagamento do valor justo da unidade, a ser apurado pelo ente titular do domínio, sempre que houver viabilidade de solução consensual, de modo a evitar prejuízo ao patrimônio público (art. 16)²²⁸. Áreas públicas já registradas, mas cuja titularidade seja objeto de disputa judicial, também podem ser regularizadas, desde que haja acordo judicial ou extrajudicial homologado judicialmente (art. 16, parágrafo único²²⁹).

Na REURB-S de imóveis públicos, os entes federativos e suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, podem reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo informal mediante legitimação fundiária (art. 23, § 4º²³⁰). No caso de áreas da União sob gestão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), a atuação municipal depende de prévia transferência da área, de acordo de cooperação técnica formalizado com a SPU ou de

²²⁷ Art. 19 (...) § 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.

²²⁸ Art. 16 da Lei nº 13.465. 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.

²²⁹ Art. 16 da Lei 13.465 (...) 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.

²³⁰ Art. 23 da Lei nº 13.465/2017 (...) § 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

instrumento congênere com a Secretaria (art. 93-A do Decreto nº 9.310/2018, incluído pelo Decreto nº 9.597/2018²³¹).

A Lei nº 13.465/2017, para a regularização de imóveis públicos, os procedimentos de desafetação, avaliação prévia e licitação, inclusive para a concessão de instrumentos de titulação como legitimação fundiária, concessão de direito real de uso, concessão de uso para fins de moradia, venda e doação (art. 71)²³². Essa dispensa decorre do reconhecimento de que a REURB visa trazer à formalidade uma realidade consolidada pela ocupação prolongada do imóvel.

Com base nesse regime jurídico, bem como considerando o marco temporal examinado no item 3.4, o Município poderá regularizar áreas públicas ocupadas em núcleos urbanos informais anteriores a 22 de dezembro de 2016, conferindo titulação de propriedade ou posse, sem necessidade de lei municipal específica para essa finalidade.

3.10.5. IMÓVEIS SITUADOS EM ÁREAS AMBIENTALMENTE SENSÍVEIS

O art. 11, §2º da Lei nº 13.465/2017²³³ admite a regularização de núcleos urbanos informais, em REURB-S ou REURB-E, localizados total ou parcialmente em áreas ambientalmente sensíveis, notadamente: (i) Áreas de Preservação Permanente (APPs); (ii) Unidades de Conservação de Uso Sustentável (UCUS), desde que com anuência do órgão gestor; e (iii) Áreas de Proteção de Mananciais (APMs). Em quaisquer desses casos, exige-se demonstração técnica de melhoria ambiental em relação à situação pretérita de ocupação,

²³¹ Art. 93-A do Decreto nº 9.310/2018. Para que o Município promova a Reurb em áreas da União sob a gestão da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, é necessária a prévia formalização da transferência da área ou a celebração de acordo de cooperação técnica ou de instrumento congênere com a referida Secretaria. (Incluído pelo Decreto nº 9.597, de 2018)

²³² Art. 71 da Lei nº 13.465/2017. Para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 .

²³³ Art. 11 da Lei nº 13.465 (...) § 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.

inclusive com compensações quando couber, nos termos do arts. 64²³⁴ e 65²³⁵ da Lei nº 12.651/2012, conhecido como Código Florestal.

Área de Preservação Permanente é a área coberta ou não por vegetação nativa destinada a preservar recursos hídricos, paisagem, estabilidade geológica e biodiversidade, a facilitar o fluxo gênico, proteger o solo e resguardar o bem-estar humano. O art. 4º do Código Florestal define, em zonas rurais e urbanas, que são APPs, entre outras: Margens de cursos d'água naturais perenes ou intermitentes (excluídos os efêmeros), entornos de lagos e lagoas naturais, entorno de reservatórios artificiais, entorno de nascentes e olhos d'água perenes, encostas, restingas, manguezais, bordas de tabuleiros ou chapadas, topos de morros, montes, montanhas e serras, áreas cima de 1.800m de altitude e veredas.

Na dicção do art. 13, §4º da Lei nº 13.465/2017, a 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 maximorum.

O art. 6º do Código Florestal ainda autoriza APP por ato do Chefe do Poder Executivo, quando declarada de interesse social, para finalidades como: conter erosão e mitigar riscos de enchentes/deslizamentos; proteger restingas/veredas e várzeas; abrigar espécies ameaçadas; resguardar sítios de valor científico, cultural ou histórico; formar faixas de proteção ao longo de rodovias/ferrovias; assegurar bem-estar público; auxiliar a defesa do território; e proteger áreas úmidas, inclusive de importância internacional.

Nos termos da Lei nº 9.985/2000, as Unidades de Conservação dividem-se em: (i) Proteção Integral (admite apenas usos indiretos dos recursos naturais, sem consumo/extração/dano) e (ii) Uso Sustentável (quando compatibilizam conservação com uso de parcela dos recursos, sob manejo).

²³⁴ Art. 64 da Lei 12.651/2012 Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana

²³⁵ Art. 65 da Lei 12.651/2012 Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

A REURB só é admitida em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, com anuência do gestor e estudos que demonstrem melhoria ambiental, nos termos do art. 11, § 3º, Lei nº 13.465/2017²³⁶.

Não cabe REURB em Unidades de Conversação de Proteção Integral, pois nesses espaços o uso direto dos recursos é vedado²³⁷, exigindo-se a manutenção dos ecossistemas livres de alterações, admitindo-se apenas uso indireto, que não envolvem consumo, coleta, dano ou destruição, nos termos do art. 2º IV da Lei nº 9.985/2000²³⁸. De forma correlata, o art. 42 da Lei n. 9.985/2000 determina a realocação da população tradicionalmente residente em Unidades de Conversação de Proteção Integral pelo Poder Público, em local e condições apropriados²³⁹.

De qualquer modo, nas Unidades de Conversação de Uso Sustentável, o órgão gestor deve regulamentar a ocupação (núcleo, zona de amortecimento e corredores ecológicos) e, quando houver implantação de infraestrutura urbana (água, esgoto, energia, vias), aprovar estudos de impacto ambiental para minimizar danos a ecossistemas e bens protegidos pela respectiva unidade²⁴⁰.

As Áreas de Proteção de Mananciais, que tratam de recursos hídricos e sua importância para o abastecimento de água potável para toda população, objeto de leis federais (Lei 9.433/97), leis estaduais e municipais, também podem ser objeto de REURB, desde que demonstrada melhoria em relação à situação anterior, inclusive mediante compensações²⁴¹.

Na lógica constitucional do art. 225, §1º, III, Áreas de Preservação Permanente, Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Áreas de Proteção de Mananciais deveriam ser espaços protegidos de devastação. Historicamente, porém, a vedação a empreendimentos legais

²³⁶ Art. 11 da Lei nº 13.465/2017 (...) § 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.

²³⁷ FUNARI, Marcos Roberto. A Regularização Fundiária Urbana nas Unidades de Conservação e nas Áreas de Proteção aos Mananciais. In: Regularização Fundiária Urbana. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 462.

²³⁸ Art. 2º da Lei nº 9.985. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: (...) VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

²³⁹ Art. 42 da Lei nº 9.985. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes

²⁴⁰ FUNARI, Marcos Roberto. A Regularização Fundiária Urbana nas Unidades de Conservação e nas Áreas de Proteção aos Mananciais. In: Regularização Fundiária Urbana. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 462

²⁴¹ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 106

nesses sítios não impediu a ocupação irregular. Verifica-se, nesse ponto, uma tensão estrutural entre dois direitos fundamentais constitucionalmente assegurados: o direito à moradia e o dever de proteção ao meio ambiente²⁴². A ocupação de áreas ambientalmente protegidas está intrinsecamente vinculada ao processo histórico de urbanização brasileira e ao crescimento desordenado das cidades, sobretudo nos grandes centros urbanos, onde a pressão demográfica por habitação se intensificou com a migração de populações rurais em busca de oportunidades econômicas. A ocupação ocorreu sobretudo por populações de baixa renda expulsas da cidade formal, permitindo o surgimento de favelas em mananciais e encostas íngremes com riscos de deslizamentos, favorecendo também o surgimento de doenças, pela falta de sistema de saneamento e tratamento de resíduos e esgotos²⁴³.

Apesar da proteção legal expressamente conferida a essas áreas, o Poder Público, por ação insuficiente ou por omissão, tolerou, ao longo de décadas, a ocupação irregular em larga escala, especialmente por grupos sociais em situação de vulnerabilidade, gerando significativo impacto ambiental. Esse quadro evidencia não apenas a fragilidade da governança ambiental urbana, mas também a reprodução de um modelo de expansão territorial que concilia precariedade habitacional e degradação ecológica.

Diante dessa realidade consolidada no espaço urbano, ignorar a necessidade de alternativas para regularização equivale a aprofundar a degradação ambiental²⁴⁴. A manutenção desses núcleos à margem de políticas públicas de ordenamento do solo perpetua a ausência de infraestrutura básica, saneamento, coleta de lixo, fornecimento de energia, o que, paradoxalmente, intensifica os danos ambientais que se pretende²⁴⁵. Desconsiderar essa realidade implica relegar tais ocupações à condição de fenômeno marginal à política pública urbana, limitando-se a uma vedação puramente normativa, destituída de efetividade prática²⁴⁶.

A ocupação de áreas ambientalmente protegidas não é fenômeno restrito à população de baixa renda. Embora esta represente a parcela predominante nesses territórios, também se

²⁴² *Ibid.*, p. 107

²⁴³ SAULE JÚNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 340.

²⁴⁴ MACEDO, 2020, *Op. cit.*, p. 107

²⁴⁵ AMARAL, Luma Marques Leomil. Da Vedação da Ocupação em Área de Proteção da Ocupação em Área de Preservação Permanente à Possibilidade de Regularização Fundiária de Interesse Específico. In: Teoria da Regularização Fundiária. MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Coord.) Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 352.

²⁴⁶ AMARAL, 2019, *Op. cit.*, p. 353

identificam empreendimentos de elevado padrão, situados à beira de represas, em encostas de morros com acentuada declividade e, com frequência, em parques nacionais ou nas proximidades de praias de elevado valor paisagístico²⁴⁷. Essas localidades, dotadas de vistas privilegiadas e acesso facilitado a corpos d'água ou ao litoral, foram expressamente protegidas pela legislação contra a ocupação humana. Não obstante, observa-se que parcelas das classes mais favorecidas, atraídas pelo potencial paisagístico e recreativo, apropriaram-se desses espaços, muitas vezes dotando-os de elevado padrão de planejamento urbano, infraestrutura e embelezamento, superando, inclusive, as condições encontradas em áreas regularmente ocupadas²⁴⁸.

No regime jurídico anterior de regularização fundiária, na forma do já revogado art. 54, §1º da Lei nº 11.977/2009, a regularização de ocupações em Área de Preservação Permanente era admitida, exclusivamente, em situações de interesse social, voltadas à população de baixa renda, desde que a ocupação se localizasse em área urbana consolidada, anterior a 31 de dezembro de 2007, e houvesse comprovação de que a intervenção proposta resultaria em efetiva melhoria das condições ambientais. Com a promulgação do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), passou-se a admitir, de forma expressa, a possibilidade de regularização fundiária de interesse específico em APP, o que promoveu significativa alteração na dinâmica e no alcance dessas regularizações.

Com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 ao Código Florestal, passou a ser expressamente admitida a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP), Unidades de Conservação e Áreas de Proteção de Manancial, abrangendo tanto a Reurb-S quanto a Reurb-E.

A Lei nº 13.465/2017 estabeleceu uma distinção fundamental entre a regularização de um núcleo situado em área ambiental na modalidade Reurb-S e na modalidade Reurb-E reside no grau de rigor e complexidade das exigências impostas pelos estudos técnicos²⁴⁹. Os devem comprovar, de forma objetiva e fundamentada, a melhoria das condições ambientais em comparação à situação preexistente, o que repercute diretamente nas medidas compensatórias,

²⁴⁷ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 108

²⁴⁸ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 108

²⁴⁹ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 109

nas intervenções e nas obras de infraestrutura que se mostrarão indispensáveis para que a regularização seja formalmente aprovada²⁵⁰.

Paola Macedo desenvolveu a seguinte tabela que demonstra os diferentes níveis de exigência para comprovação da melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior na REURB-S e na REURB-E com base nos arts. 64 e 65 da Lei 12.651/2012 (Código Florestal), o qual transcrevemos para melhor compreensão²⁵¹:

REURB-S (art. 64)	REURB-E (art. 65)
I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;	I – a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
Sem correspondente	II – a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
II – especificação dos sistemas de saneamento básico;	III – a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
Sem correspondente	IV – a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
Sem correspondente	V – a especificação da ocupação consolidada existente na área;
III – proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;	VI – a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;	VII – a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
Sem correspondente	VIII – a avaliação dos riscos ambientais;
V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;	IX – a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização;

²⁵⁰ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 47

²⁵¹ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 109

VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta;	<i>Requisito exigido no item anterior</i>
VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d’água.	X – a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d’água, quando couber.
Sem correspondente	§2º – Para fins da regularização ambiental, ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 metros de cada lado;
Sem correspondente	§3º – Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de 15 metros poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.

Constata-se que a nova Lei não excluiu os núcleos urbanos ocupados por população de média e alta renda da possibilidade de regularização, ainda que situados em áreas ambientalmente protegidas. Porém, estabeleceu exigências mais rigorosas para a sua aprovação, como, por exemplo, a obrigatoriedade de manutenção de uma faixa não edificável de 15 metros de cada lado ao longo de rios ou cursos d’água, requisito este inexistente na modalidade Reurb-S²⁵².

Essa flexibilização da proteção ambiental tem sido alvo de críticas, sobretudo quando aplicada a imóveis de luxo ou de veraneio, sem análise da boa-fé ou da antiguidade da ocupação. Nessas hipóteses, o direito à moradia não se colocaria como núcleo de proteção, pois os ocupantes já possuiriam acesso à habitação por outros meios²⁵³. O que se tutelaria, na prática, seria apenas o direito de propriedade de particulares, o qual, na ponderação de interesses, entraria em tensão com o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado²⁵⁴.

Sobre o tema, destaca-se a Súmula nº 613 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual “*não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental*”. Interpretada de forma literal, tal orientação poderia conduzir à conclusão de que a proteção ambiental deve prevalecer sobre qualquer outra consideração, inviabilizando a regularização de ocupações em áreas ambientalmente sensíveis²⁵⁵. Necessário destacar, todavia, que a

²⁵² *Ibid.*, p. 110

²⁵³ AMARAL, 2019, *Op. cit.*, pp. 358/360

²⁵⁴ *Ibidem.*

²⁵⁵ MACEDO, 2020, p. 110

jurisprudência que fundamenta a Súmula refere-se, majoritariamente, a situações envolvendo construções isoladas, como casas de veraneio ou únicas edificações pertencentes a pessoas de renda elevada, e não propriamente a núcleos urbanos consolidados, cuja desocupação poderia gerar implicações sociais significativas²⁵⁶.

Ao cabo, embora a Lei nº 13.465/2017 tenha promovido alterações no Código Florestal, tais modificações ainda não foram diretamente apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal, a quem caberá, oportunamente, definir os contornos de sua aplicação e eventuais limitações constitucionais.

3.10.6. IMÓVEIS SITUADOS EM ÁREAS DE RISCO

O art. 39 da Lei nº 13.465/2017 admite a possibilidade de regularização fundiária mesmo em Áreas de Risco Geotécnico, de Inundação ou em outras situações de risco previstas na legislação, desde que estudos técnicos confirmem a viabilidade de eliminação, correção ou gestão desses riscos e que sejam implementadas as medidas recomendadas, incluindo obras de infraestrutura:

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.

Quando o controle dos riscos se mostrar inviável, a população deverá ser removida do local. No contexto da Reurb-S, voltada a famílias de baixa renda, o Município deverá proceder à realocação de forma a assegurar o direito à moradia sem comprometer a saúde e a integridade física dos ocupantes (art. 39, § 2º). Na Reurb-E, a realocação ocorrerá por conta dos beneficiados²⁵⁷.

²⁵⁶ AgRg no REsp 1491027/PB, Rel. Min. Humberto Martins, j. em 13/10/2015; AgRg no REsp 1494681/MS, Rel. Min. Humberto Martins, j. em 3/11/2015; AgRg no REsp 1497346/MS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. em 19/11/2015; AgRg no RMS 28220/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. em 18/4/2017 e REsp 948921/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, j. em 23/10/2007.

²⁵⁷ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 44

A remoção, por seu caráter drástico e potencialmente traumático do ponto de vista social, somente se justifica quando os estudos demonstrarem a inexistência de alternativas técnicas viáveis para mitigação ou solução do problema²⁵⁸. O conceito de risco deve ser empregado para análise da situação da ocupação. O risco envolve tanto a probabilidade quanto a possibilidade de ocorrência de danos a bens juridicamente relevantes, como a vida, a integridade física e o patrimônio. Trata-se do resultado de uma ameaça (possibilidade de concretização de evento danoso) associada a uma vulnerabilidade (condição que favorece a ocorrência do dano)²⁵⁹. No caso de núcleos urbanos informais, os riscos frequentemente estão relacionados a deslizamentos, em virtude da alta declividade do terreno, e a inundações, pela proximidade com cursos d'água ou outros processos geológicos.

Para prevenir a ocupação de áreas suscetíveis a eventos adversos, o art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 6.766/1979 já vedava o parcelamento do solo em terrenos sujeitos a alagamentos, com declividade superior a 30% ou em condições geológicas que desaconselhassem a edificação. O Estatuto da Cidade, em paralelo, impõe como diretriz da política urbana a ordenação e o controle do uso do solo de modo a evitar exposição a riscos de desastres, tornando obrigatória a elaboração de plano diretor para Municípios localizados em áreas com potencial para deslizamentos, inundações bruscas ou processos geológicos e hidrológicos correlatos²⁶⁰.

Conforme o Decreto 9.310/2018, a abordagem da regularização em área de risco é diferenciada entre as duas modalidades de Reurb²⁶¹. Na Reurb-S, exige-se a proposição de intervenções para prevenção e controle de riscos geotécnicos e de inundação, enquanto na Reurb-E deverá haver identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimento de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico (art. 4º, §§ 5º e 6º).

As ações de eliminação, correção e administração de risco devem ser aplicadas igualmente nas duas modalidades de Reurb²⁶². Não seria coerente adotar proteção menos

²⁵⁸ Ibid., p. 44.

²⁵⁹ CANIL, Katia; AMORE, Caio Santo; MORETTI, Ricardo Sousa. Riscos Geológicos, Consolidação e Segurança Jurídica da Posse: Possibilidades Presentes no Novo Marco Legal da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social. In: Regularização Fundiária Urbana. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 529

²⁶⁰ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 112

²⁶¹ Ibid., p. 113

²⁶² MACEDO, 2020, Op. cit., p. 113

rigorosa para a população de baixa renda, justamente a mais vulnerável, em comparação com exigências destinadas à regularização em áreas de risco para famílias de maior poder aquisitivo. Essa é também a posição de Marcos Roberto Funari, para quem o termo “identificação” no contexto da Reurb-E deve ser interpretado de forma alinhada ao tratamento conferido à Reurb-S²⁶³. Ou seja, o trabalho técnico não se limita ao diagnóstico das áreas de risco, mas deve incluir propostas de intervenção para prevenção e controle de acidentes e inundações, garantindo tratamento isonômico²⁶⁴.

As Áreas de Risco de Desastres também são tratadas pela Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Esse diploma legal impõe aos entes federativos a obrigação de mapear tais áreas, implementar obras para redução dos riscos, planejar a realocação de famílias, fiscalizar novas ocupações e promover ações de conscientização comunitária sobre prevenção e segurança. A Lei nº 12.340/2010 também disciplina a transferência de recursos da União para Estados e Municípios a fim de viabilizar ações de prevenção em áreas de risco e de recuperação das áreas atingidas por desastres.

3.10.7. IMÓVEIS USUCAPIDOS CONTEMPLADOS NO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO

Percy José Cleve Küster narra como a usucapião de imóveis em loteamentos irregulares é amplamente reconhecida nos tribunais pátrios, a despeito da recorrente insistência do Ministério Público em negar semelhante acesso:

A possibilidade da usucapião de imóvel inserido em loteamento clandestino ou irregular é direito reconhecido por nossos Tribunais, a despeito da insistência de alguns atores jurídicos (leia-se Ministério Público) em negarem tal acesso ao fólio real²⁶⁵

Contextualiza a percepção de Küster, a ementa da Apelação Cível nº 1018020-78.2017.8.26.0114 da 7ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, de relatoria do Desembargador Miguel Brandi, que decidiu pela admissibilidade de usucapião de imóvel situado em loteamento clandestino, veja-se:

²⁶³ FUNARI, Marcos Roberto. A Regularização Fundiária Urbana nas Unidades de Conservação e nas Áreas de Proteção aos Mananciais: In: Regularização Fundiária Urbana. Leite, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 466.

²⁶⁴ Ibid., p. 466

²⁶⁵ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 59

USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO – Procedência, com declaração do domínio. Insurgência do Ministério Público Descabimento – Área usucapienda localizada em loteamento irregular – Possibilidade de reconhecimento da usucapião a favor dos autores, independentemente da regularização do loteamento – Precedentes deste Tribunal – Decisão Mantida. RECURSO DESPROVIDO.

Com o incremento dos procedimentos de regularização fundiária urbana desde a Lei nº 11.977/2009, identificou-se, com maior clareza, as dificuldades decorrentes da identificação de imóveis já adquiridos por usucapião situados em áreas objeto de regularização²⁶⁶. A prática administrativa demonstrava que, ao se elaborar um projeto abrangendo determinado bairro ou porção dele, constatava-se, em estágio subsequente, a existência de múltiplos imóveis já reconhecidos judicialmente como de propriedade de seus possuidores, por força da usucapião²⁶⁷.

Nessas hipóteses, ainda que tais imóveis fossem formalmente excluídos da área regularizável, o projeto urbanístico resultava fragmentado e irregular, com uma multiplicidade de lacunas²⁶⁸. Acrescente-se que, mesmo diante da exclusão, a questão permanecia sem solução integral, visto que as sentenças declaratórias de aquisição por usucapião têm dinâmica própria, com novas decisões surgindo continuamente²⁶⁹. Esse cenário permitia que um projeto elaborado em determinada data rapidamente se tornasse defasado, diante do registro de novas aquisições originárias por usucapião no mesmo núcleo urbano informal²⁷⁰.

A edição da Lei nº 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018, introduziu solução parcial à inserção da usucapião no contexto da regularização fundiária. O art. 36, V, da Lei nº 13.465/2017²⁷¹ estabelece que o projeto urbanístico de regularização fundiária deve contemplar, entre outros elementos, a indicação de áreas já usucapidas. O art. 31, §8º do Decreto 9.310/2018²⁷² dispôs que tais áreas constariam expressamente do projeto e que sua nova descrição técnica georreferenciada deveria ser averbada na matrícula já existente.

²⁶⁶ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 114

²⁶⁷ Ibid., p. 114

²⁶⁸ Ibid., p. 114

²⁶⁹ Ibid., p. 114

²⁷⁰ Ibid., p. 114

²⁷¹ Art. 36 da Lei nº 13.465. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação: (...) V - de eventuais áreas já usucapidas;

²⁷² Art. 31 da Lei nº 13.465 (...) § 8º O requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

Segundo essa sistemática, os imóveis objeto de usucapião passam a ser devidamente assinalados e respeitados pelo projeto de regularização, exigindo-se a realização de pesquisas no Registro de Imóveis tanto na fase de elaboração do projeto quanto no momento do registro da Certidão de Regularização Fundiária, prevenindo, assim, a duplicidade de matrículas para o mesmo bem²⁷³.

O art. 31, §8º do Decreto nº 9.310/2018 inovou ao determinar a averbação da nova descrição georreferenciada da unidade imobiliária, constante da matrícula preexistente e já objeto de usucapião, o que, segundo Paola de Castro Ribeiro Macedo poderia suscitar alegações de violação à coisa julgada material formada no processo de usucapião²⁷⁴. Macedo ilustra o cenário caso fosse averbada descrição georreferenciada substancialmente inferior à reconhecida na decisão judicial, hipótese que acarretaria prejuízo ao titular do direito originário pela prescrição aquisitiva²⁷⁵.

Paola de Castro Ribeiro Macedo, portanto, recomenda a adoção das seguintes providências para resguardar plenamente o proprietário da área já usucapida: (i) notificação prévia no curso do procedimento de Reurb, assegurando-lhe a oportunidade de manifestação contrária à descrição proposta; e (ii) respeito, pelo projeto urbanístico, aos limites das matrículas oriundas de usucapião²⁷⁶.

Para Paola Macedo, caso as unidades resultantes da Reurb estejam todas georreferenciadas, a nova metodologia descritiva deverá observar integralmente os limites constantes da matrícula do imóvel usucapido, sem promover alterações que impliquem acréscimo ou redução da área, restringindo-se a proporcionar nova forma de descrição²⁷⁷. No momento do registro, incumbe ao Oficial Registrador realizar nova pesquisa para verificar se novas áreas usucapidas surgiram em virtude de registros posteriores²⁷⁸.

Se constatada tal ocorrência, deverá o registrador notificar os respectivos titulares para que possam exercer o direito de impugnação no prazo legal (art. 46, § 2º, da Lei nº

²⁷³ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 114

²⁷⁴ Ibidem

²⁷⁵ Ibidem.

²⁷⁶ Ibidem.

²⁷⁷ Ibidem.

²⁷⁸ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 115

13.465/2017), procedendo à averbação na matrícula de origem de que tais unidades já foram adquiridas por usucapião, razão pela qual não comportam abertura de nova matrícula²⁷⁹.

Percy José Cleve Küster discorda da posição da Paola de Castro Ribeiro Macedo, com base nas seguintes considerações

Ouso, com o devido respeito, divergir desse entendimento abalizado da Doutora Paola, Oficial de Registro de Imóveis de Taubaté. Não visualizo ofensa à coisa julgada, haja vista que se busca única e exclusivamente a correção da descrição perimetral da área usucapida, com justa e devida homenagem ao princípio da especialidade objetiva. Ignorar as alterações nas medidas, de outro canto, seria desprezar o fato de que o registro deve refletir a realidade, sob pena de se violar a segurança jurídica que se espera dos registros públicos. No contexto da ação declaratória, como se sabe, não se exige que o levantamento planialtimétrico seja elaborado através do georreferenciamento. Na regularização fundiária, os trabalhos técnicos deverão obedecer às coordenadas geodésicas, utilizando como referencial o Sistema Geodésico de Referência vigente no Brasil e, desse modo, podemos asseverar que sua precisão é por demais confiável²⁸⁰

Em última análise, caberá aos Códigos de Normas Extrajudiciais dos Tribunais de Justiça disciplinar, com maior clareza, o procedimento a ser seguido nas hipóteses de sobreposição entre áreas usucapidas e núcleos submetidos à Reurb, harmonizando o respeito às decisões judiciais com a imperiosa atualização cadastral e registral.

3.10.8. FAIXAS DE FRONTEIRA, SEGURANÇA NACIONAL E TERRENOS DE MARINHA

A aplicação da Reurb em áreas sensíveis, como faixas de fronteira, terrenos de marinha e zonas estratégicas à defesa nacional, revela um ponto de tensão entre a política pública de inclusão fundiária e a tutela de interesses superiores da União, relacionados à soberania, à segurança nacional e ao patrimônio público federal.

Os §§8º a 12º do art. 3º do Decreto 9.310/2018 estabelecem o regime de aplicação da Reurb em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa e em áreas de fronteiras:

²⁷⁹ Ibidem.

²⁸⁰ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 60

Art. 3º do Decreto nº 9.310/2018 (...) § 8º Não é admitida a Reurb em núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em ato do Presidente da República. § 9º É admitida a Reurb em núcleos urbanos informais situados na faixa de fronteira estabelecida na Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, exceto na hipótese referida no § 8º.

§ 10. Consideram-se áreas indispensáveis à segurança nacional para fins do disposto neste Decreto, os locais e as adjacências onde o Presidente da República e o Vice-Presidente da República trabalham ou residem oficialmente durante o mandato presidencial, e das infraestruturas críticas, cujas instalações, serviços e bens, se forem interrompidos ou destruídos, provocarão sérios impactos à sociedade e ao Estado.

§ 11. As infraestruturas críticas cujas instalações, serviços e bens, se forem interrompidos ou destruídos, provocarão sérios impactos à sociedade e ao Estado, serão definidas em ato do Presidente da República, consultado o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

§ 12. Aplica-se o disposto no § 10 quanto às instalações, e às suas adjacências, utilizadas de forma permanente ou não pelo Presidente da República e pelo Vice-Presidente da República, conforme indicação definida em ato do Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Área de fronteira é aquela faixa interna de 150 km (centro e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional indispensável à segurança nacional. É possível a regularização de tais áreas, desde que não situadas em áreas declaradas como indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidos em ato do Presidente da República²⁸¹.

Nos termos do art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760/1946, denominam-se “terrenos de marinha” as faixas de terra de 33 (trinta e três) metros de largura, medidos horizontalmente a partir da posição da linha do preamar-médio de 1831, situadas no continente, nas costas marítimas e nas margens de rios, lagoas e ilhas sujeitas à influência das marés²⁸². Consideram-se “terrenos acrescidos de marinha” as áreas que, por formação natural ou artificial, se projetem para além dos terrenos de marinha em direção ao mar ou ao corpo hídrico, de modo contíguo, conforme definição do art. 3º do referido Decreto-Lei nº 9.760/1946. A demarcação da linha do preamar-médio é procedimento administrativo de natureza declaratória de propriedade, conduzido pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), a partir de estudos técnicos fundamentados em plantas, mapas, documentos históricos, além de registros sobre ondas e marés, de modo a conferir segurança e precisão ao traçado oficial.

²⁸¹ Ibid., p. 59.

²⁸² A influência das marés consiste na oscilação periódica mínima de cinco centímetros no nível das águas, verificada em qualquer época do ano.

A Constituição da República, no art. 20, VII, qualifica os terrenos de marinha e seus acrescidos como bens da União, dotados de natureza dominial e suscetíveis de exploração econômica. A utilização privada é viabilizada pelo regime jurídico do aforamento ou enfiteuse, no qual a União mantém o domínio direto, transferindo ao particular, denominado foreiro, o domínio útil, mediante contraprestação anual denominada foro ou pensão²⁸³.

A incidência desse regime é particularmente comum em áreas costeiras, abrangendo edificações e construções ao longo de orlas marítimas²⁸⁴. Não raramente, observa-se que imóveis situados nessas faixas apresentam irregularidades registrais: a matrícula ou transcrição, muitas vezes, se limita a descrever o terreno, embora no local existam edificações consolidadas, como apartamentos de veraneio ou residências à beira-mar²⁸⁵. Nessas circunstâncias, a alienação e circulação imobiliária frequentemente ocorrem por contratos particulares, sem ingresso formal no registro²⁸⁶. A Lei nº 13.465/2017 possibilita a regularização fundiária dessas situações.

Nos termos do art. 16-A da Lei 9.636/1998²⁸⁷, com redação dada pela Lei nº 13.465/2017, os terrenos de marinha e seus acrescidos podem ser objeto de remição do foro e de consolidação do domínio pleno pelo foreiro, mediante pagamento do valor correspondente ao domínio direto do terreno na Reurb-E, sendo dispensado esse pagamento na Reurb-S.

Já nos termos do art. 16-C da Lei nº 9.636/1998, para que a remição seja admitida, o imóvel situado em terreno de marinha deve localizar-se em área urbana consolidada, incluída no perímetro urbano ou zona de expansão, com sistema viário implantado e vias pavimentadas, quadras e lotes predominantemente edificados e uso marcadamente urbano. Exige-se, ainda, a presença de pelo menos três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana: (i) drenagem de águas pluviais; (ii) esgotamento sanitário; (iii) abastecimento de água potável; (iv) distribuição de energia elétrica; (v) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

²⁸³ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 115

²⁸⁴ Ibid., p. 115

²⁸⁵ Ibid., p. 115

²⁸⁶ Ibid., p. 115

²⁸⁷ Art. 16-A da Lei nº 9.636 Para os terrenos submetidos ao regime enfiteútico, ficam autorizadas a remição do foro e a consolidação do domínio pleno com o foreiro mediante o pagamento do valor correspondente ao domínio direto do terreno, segundo os critérios de avaliação previstos no art. 11-C desta Lei, cujo prazo de validade da avaliação será de, no máximo, doze meses, e das obrigações pendentes na Secretaria do Patrimônio da União (SPU), inclusive aquelas objeto de parcelamento, excluídas as benfeitorias realizadas pelo foreiro.

Nos termos do art. 16-A, § 4º, da Lei nº 9.636/1998, é possível a realização de Reurb-E sem que haja necessidade de remição, desde que o foreiro opte pela manutenção do regime enfiteutico²⁸⁸. O art. 16-C, § 4º, da Lei nº 9.636/1998, afasta a necessidade de autorização legislativa específica para alienação de imóveis localizados em terrenos de marinha, conferindo maior celeridade aos procedimentos de transferência de domínio nessas áreas.

Também não podem ser objeto de regularização fundiária os núcleos urbanos informais localizados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, quando assim declaradas por decreto do Poder Executivo Federal art. 11, § 5º, da Lei nº 13.465/2017²⁸⁹.

O fundamento está em evitar que a consolidação de ocupações privadas, por meio da Reurb, comprometa a utilização estratégica de determinadas faixas territoriais, seja pelo risco de fragilizar infraestruturas críticas, seja pela possibilidade de restringir a atuação das Forças Armadas e de outros órgãos de defesa. Trata-se, portanto, de um limite imposto pelo ordenamento jurídico para equilibrar a função social da propriedade e da cidade com a preservação da soberania nacional, estabelecendo que a política pública de regularização fundiária não pode avançar em detrimento de interesses estratégicos do Estado brasileiro.

Em relação ao conjunto de áreas examinadas deste tópico, conclui-se, desse modo, que a Reurb não pode ser aplicada em núcleos urbanos informais situados em áreas declaradas como indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, por ato do Presidente da República. Em contrapartida, admite-se a regularização em áreas de fronteira, desde que não incidam nessas restrições específicas, e também em terrenos de marinha e seus acrescidos, hipótese em que é possível a remição do foro e a consolidação do domínio pleno pelo foreiro, ou a manutenção do regime enfiteutico, conforme opção prevista em lei. Nesses casos, contudo, exige-se que o imóvel esteja localizado em área urbana consolidada e que disponha de determinados equipamentos mínimos de infraestrutura.

3.11. MECANISMOS DE TITULAÇÃO DOS OCUPANTES

²⁸⁸ Art. 16-A da Lei 9.636 (...) § 4º O foreiro que não optar pela aquisição dos imóveis de que trata este artigo continuará submetido ao regime enfiteutico, na forma da legislação vigente.

²⁸⁹ Art. 11 da Lei nº 13.465 (...) § 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.

A titulação dos ocupantes constitui o núcleo central da política pública instituída pela Lei nº 13.465/2017, representando não apenas um meio de formalização da posse, mas sobretudo de efetiva conversão desta em propriedade.

Houve nítida intenção do legislador da Lei nº 13.465/2017 em facilitar a outorga de títulos de propriedade, e não apenas de posse, aos ocupantes dos núcleos urbanos, como se extrai do fortalecimento dos instrumentos de titulação: não apenas houve a criação de novas modalidades de titulação, como a legitimação fundiária e a legitimação de posse, como a titulação dos ocupantes aparece no conceito de regularização fundiária e em três de seus objetivos primordiais (arts. 9º e 10, I, II e III). Priorizar a concessão de títulos que tornem os ocupantes em efetivos proprietários facilita sua valorização perante toda sociedade, especialmente considerando que direitos de posse costumam não ser aceitos como garantia no mercado de crédito²⁹⁰.

Titulação refere-se à constituição de título causal capaz de transferir a seus titulares direitos reais registráveis. No âmbito da Lei nº 13.465/2017, a titulação pode ocorrer na forma de listagem de ocupantes, encaminhada junto com a CRF, pela listagem complementar, a ser gerada em momento posterior, ou pela apresentação de títulos individuais, a serem encaminhados diretamente pelos interessados ao cartório imobiliário. O cadastro de ocupantes será examinado de maneira pormenorizada no item 3.12 deste Capítulo.

Embora muitas formas de titulação tenham sido mencionadas expressamente no art. 15 da Lei nº 13.465/2017, bem como no art. 8º do Decreto nº 9.310/2018, outras formas de titulação são espalhadas em diferentes dispositivos legais, de modo que é imperioso interpretar o rol legal como meramente exemplificativo²⁹¹. Destaca-se que em um mesmo núcleo urbano regularizado, pode haver diferentes tipos de titulação para as unidades imobiliárias.

Paola de Castro Ribeiro Macedo elaborou o seguinte quadro com as principais formas de titulação aplicáveis a imóveis públicos ou privados, o qual reproduzimos antes do exame pormenorizado dos institutos da legitimação fundiária e da legitimação de posse²⁹²

IMÓVEL DE DOMÍNIO PÚBLICO	IMÓVEL DE DOMÍNIO PRIVADO
---------------------------	---------------------------

²⁹⁰ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 222

²⁹¹ Ibid., p. 221

²⁹² MACEDO, 2020, Op. cit., p. 224

Legitimação Fundiária – art. 23/24 da Lei 13.465/2017	Legitimação Fundiária – art. 23/24 da Lei 13.465/2017
Não aplicável	Legitimação de Posse – art. 25/27 da Lei 13.465/2017
Alienação de Imóvel da Administração Pública diretamente para seu detentor – art. 17, I, alínea f, da Lei 8.666/93	Registro de Contratos Particulares – art. 52, parágrafo único, da Lei 13.465/2017 e Especialização de Fração Ideal – art. 45 da Lei 13.465/2017
Concessão de Direito Real de Uso – CDRU – Decreto-Lei 271/1967	Concessão de Direito Real de Uso – CDRU – Decreto-Lei 271/1967
Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM – MP 2.220/2001	Não aplicável
Não aplicável	Desapropriação ou alienação forçada em favor dos possuidores (art. 1.228, §4º e 5º do CC)

A despeito da multiplicidade de mecanismos de titulação disponíveis, o presente trabalho concentra sua análise nos institutos da legitimação fundiária e da legitimação de posse, por três razões centrais. Em primeiro lugar, ambos representam inovações estruturantes da Lei nº 13.465/2017, ao criarem títulos autônomos e específicos para a Reurb, com efeitos reais imediatos. Em segundo lugar, diferem dos demais instrumentos de titulação já consolidados, pois foram concebidos como mecanismos centrais da política pública de regularização, aplicáveis tanto a imóveis públicos quanto privados. Por fim, o enfoque nesses dois institutos permite aprofundar a análise dogmática e prática das modalidades mais diretamente ligadas à inclusão social e à efetivação do direito à moradia.

Assim, não se ignora a relevância dos demais mecanismos, mas reconhece-se que a legitimação fundiária e a legitimação de posse são os eixos mais adequados para compreender o alcance transformador da Lei nº 13.465/2017.

3.11.1. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

A legitimação fundiária, prevista na Lei nº 13.465/2017, configura título jurídico de caráter originário, expedido exclusivamente pelo Município no âmbito da regularização fundiária urbana, tanto na modalidade de REURB-S ou REURB-E, independentemente da titularidade anterior do imóvel, seja pública, privada ou não registrada.

A legitimação fundiária possui natureza constitutiva, opera a aquisição do direito real de propriedade diretamente pelo beneficiário, desvinculada de cadeia dominial anterior, e pode ser vinculada por listagem coletiva, dispensando outorgas individuais. O novo instituto foi

pensado justamente para acelerar a titulação²⁹³. O título somente pode ser concedido para núcleos urbanos consolidados até 22 de dezembro de 2016, marco temporal fixado para aferição da legitimidade do núcleo e da ocupação, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.465/2017, como já examinado no item 3.4.

Os entes públicos que podem conceder os títulos de legitimação fundiária quanto aos imóveis de sua propriedade estão especificados no art. 23, §4º da Lei nº 13.465/2017:

§ 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

Muito se criticou a legitimação fundiária, por se tratar de forma de extinção de vínculos subjetivos de propriedade não respaldada na Constituição Federal, diferente do que ocorreu com a usucapião constitucional urbano e a desapropriação sanção²⁹⁴. A crítica muito centrou-se na escassez de critérios para a concessão da legitimação, eis que não estipula qualquer cadastro prévio municipal ou qualquer prazo mínimo de permanência no imóvel para dar ao ocupante o direito à legitimação, tampouco exigindo *animus domini* ou *boa-fé*²⁹⁵. Segundo a literatura crítica ao instituto, o cenário exige que Municípios e entes públicos estabeleçam critérios objetivos em seus respectivos atos normativos para outorga desses títulos²⁹⁶.

Há doutrinadores que entendem que aplicação da legitimação fundiária a imóveis privados constitui espécie de “confisco” e violação ao direito de propriedade previsto no art. 5º, inciso XXII e art. 170, II da Constituição Federal²⁹⁷. Critica-se a ausência de direito de indenização por parte dos proprietários que perderam sua titularidade originária por instituto que representa fuga da usucapião pela via oblíqua que exime o lapso temporal e o “*animus domini*”²⁹⁸

²⁹³ *Ibid.*, p. 224

²⁹⁴ MASSONETTO, 2019, *Op. cit.*, p. 83

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 83.

²⁹⁶ *Ibid.* p. 83.

²⁹⁷ *Ibid.*, pp. 185/186

²⁹⁸ ROSENVALD, Nelson. A legitimação fundiária – uma polêmica inovação. Belo Horizonte, 20/12/2017. Disponível em <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legiti-mação-fundiária---uma-polêmica-inovação>. Acesso em 24/04/2020.

Curiosa é a construção de constitucionalidade da legitimação fundiária sobre imóvel particular proposta por Vicente de Abreu Amadei, que equipara o instituto à arrecadação de imóvel urbano privado abandonado, prevista nos arts. 64 e 65 da Lei 13.465/2017:

Logo, parece viável salvar a juridicidade da legitimação fundiária de área privada, em interpretação de conformação desse novo instituto com os postulados maiores da Constituição da República, especialmente no foco da tutela do direito de propriedade e considerando a ordem fundamental de nosso direito, apenas a amarrando ao prévio abandono do imóvel urbano pelo dono, formalizado com o procedimento de arrecadação de imóvel abandonado regrado nos arts. 64 e 65, da Lei 13.465/2017.²⁹⁹

Paola de Castro Ribeiro Macedo defende a constitucionalidade da legitimação fundiária com base na função social da propriedade, convertida em moradia pelos ocupantes, bem como no processo formal de notificação dos proprietários tabulares previsto na Lei nº 13.465/2017 que afastaria qualquer natureza de “confisco” ao instituto:

Ora, a propriedade privada que cedeu espaço para a formação de um núcleo urbano de ocupação de pessoas, de forma consolidada, ou seja, de difícil reversão, não deve mais ter a proteção do Estado, pois sua função social agora é servir de moradia para aqueles que a ocupam. Ademais, no procedimento administrativo de regularização fundiária, os proprietários tabulares e titulares de direitos reais sobre o imóvel sujeito à regularização são notificados pessoalmente para que ofereçam impugnação, no prazo de 30 dias. Não impugnando, estarão cientes de que a propriedade será destinada aos ocupantes do núcleo urbano. Os demais interessados e a sociedade em geral são notificados por edital e terão também a oportunidade de impugnação. Assim, não há que se falar em “confisco” de propriedade particular, mas apenas uma nova forma de aquisição de bem imóvel, que tem a finalidade de garantir moradia digna e cidadania para os ocupantes dos núcleos urbanos informais.³⁰⁰

Necessário destacar a diferença fundamental entre a legitimação fundiária e a usucapião, qual seja o fato de que a usucapião se dá pelo decurso do tempo, ao passo que a legitimação fundiária necessariamente é conferida por ato do poder público³⁰¹. Por esse mesmo motivo, a legitimação fundiária não viola a imprescritibilidade do imóvel público justamente por ser instrumento de regularização fundiária, com natureza jurídica distinta, que visa suprir

²⁹⁹ AMADEI, Vicente de Abreu. Alguns Dificuldades Constitucionais da Lei 13.465/2017. In: Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017. PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.) São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 175.

³⁰⁰ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 232

³⁰¹ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 232

as deficiências dos outros instrumentos, sendo conferido pelo próprio ente público, que validará o interesse público que pretende tutelar³⁰².

Para conferir a legitimação fundiária de imóvel público, o Município não precisará realizar a desafetação, avaliação ou licitação, pois a titulação será conferida aos efetivos ocupantes do núcleo urbano, nos termos do art. 71 da Lei 13.465/2017.

Embora a legitimação fundiária seja cabível tanto na REURB-S como na REURB-E, somente na REURB-S apresenta requisitos para sua concessão. Em REURB-S, incidem as restrições específicas do art. 23, § 1º:

Art. 23 da Lei nº 13.465 (...) § 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

A legitimação fundiária, por admitir expedição por listagem, flexibiliza a formalização dominial: basta a identificação nominal dos beneficiários, sua qualificação e a individualização da unidade e do direito conferido, dispensando a lavratura de instrumento individualizado. Essa simplificação visa dar celeridade ao procedimento administrativo e à emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento que materializa o ato e serve de título para registro.

A aplicação do instituto à REURB-E é objeto de divergência doutrinária³⁰³. Parte dos intérpretes sustenta a extensão das restrições do art. 23, § 1º, por analogia, para evitar tratamentos desiguais entre ocupantes em situações semelhantes. Outra corrente, alinhada à literalidade da lei, defende que tais limitações são inaplicáveis à REURB-E, sob pena de reduzir indevidamente o alcance da regularização e contrariar a opção legislativa de ampliação de instrumentos de titulação.

³⁰² KHURI, Naila de Rezende. O novo instituto da legitimação fundiária na regularização fundiária urbana. Primeiras reflexões sobre a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord). São Paulo: YK Editora, 2017, p. 305.; MACEDO, 2020, p. 233

³⁰³ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 232

Em casos nos quais o beneficiário da REURB-S se enquadre nas hipóteses restritivas, a titulação por legitimação fundiária será vedada, mas permanece possível a titulação por legitimação de posse ou por instrumentos dominiais derivados (compra e venda, doação, usucapião), preservando-se, quando aplicável, a isenção de emolumentos para registro³⁰⁴. Entretanto, tais vias não conferem os mesmos efeitos da natureza originária, pois não afastam ônus preexistentes.

A perda da condição para titulação por legitimação fundiária não implica, por si, na desclassificação da modalidade da REURB já aprovada, desde que subsistam os critérios de enquadramento (ex.: renda, destinação social, ou localização em área pública). Contudo, caso o ocupante tenha obtido título em outro procedimento de regularização, estará impedido de ser novamente contemplado por legitimação fundiária, conforme art. 23, § 1º, da Lei nº 13.465/2017.

A legitimação fundiária poderá ser aplicada às regularizações fundiárias iniciadas ou registradas nas matrículas de origem, com base na Lei 11.977/2009, nas hipóteses em que foram regularizadas as unidades, mas não a titularidade dos ocupantes³⁰⁵. Convém verificar se os proprietários ou titulares de direitos foram intimados no procedimento de regularização fundiária anterior: caso não tenham sido, basta que sejam notificados pelo Município ou pelo Cartório de Registro de Imóveis para que tenham oportunidade de impugnação, no prazo de 30 dias, a fim de evitar questionamentos de nulidade³⁰⁶. Não será necessário, por outro lado, a intimação dos confrontantes, que não terão qualquer interesse ou prejuízo na titulação de ocupantes dos imóveis vizinhos³⁰⁷

Destaca-se a alteração promovida pela Lei nº 14.118/2021 no inciso I do §1º do art. 23³⁰⁸, ao qual se acrescentou o termo “exclusivo” para restringir o benefício a concessionários, foreiros ou proprietários de frações ideais exclusivamente em imóveis rurais ou urbanos, evitando que tais figuras recebam titulação originária em contextos alheios à finalidade social do instituto.

³⁰⁴ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 233.

³⁰⁵ Ibid., p. 233.

³⁰⁶ Ibid., p. 233.

³⁰⁷ Ibid., p. 233.

³⁰⁸ Art. 23 da Lei nº 13.465 (...) § 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

3.11.2. LEGITIMAÇÃO DE POSSE

A legitimação de posse constitui um dos institutos mais tradicionais da história da política fundiária brasileira, cuja evolução normativa acompanha as transformações do direito de propriedade e da função social da terra.

Convém relembrar o histórico deste instituto, considerando sua origem na primeira lei de terras do Brasil, Lei 601, sua presença na Constituição Federal de 1967 e em outros diplomas como a Lei 6.383, o Decreto-Lei 9.760 e a Lei 4.504, em que legitimação de posse foi utilizada para regularizar imóveis públicos, pela ocupação e utilização da terra, de modo a garantir a moradia e subsistência de seus ocupantes³⁰⁹. Atualmente, a legitimação de posse serve para regularizar imóveis de domínio privado no âmbito da REURB.

A Lei 11.977/2009, no revogado art. 59, exigia cadastro prévio de moradores e requisitos para serem os ocupantes qualificados como aptos a receber a legitimação de posse, como não serem proprietários, foreiros ou concessionários de outro imóvel nem beneficiários de legitimação concedida anteriormente. A Lei nº 13.465/2018 não trabalha mais com esses requisitos. Atualmente, a legitimação de posse está prevista nos arts 25 a 27 da Lei nº 13.465/2017, nos seguintes termos:

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.

§ 1º A legitimação de posse poderá ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos .

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

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

§ 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

§ 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus,

³⁰⁹ MACEDO, 2020, Op. cit., pp. 234-235

direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Art. 27. O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento.

A legitimação de posse não permite a aquisição imediata da propriedade, mas apenas “reconhecimento de posse”, conversível em direito real de propriedade, aplicando-se somente a imóveis de domínio privado. Lembre-se que inaplicabilidade da legitimação de posse para imóveis públicos não era ponto pacífico durante a vigência da Lei 11.977/2009, de modo que a expressa previsão legal de que o instituto somente serve a núcleos situados sobre propriedade particular e a vedação de sua utilização para áreas públicas alteraram o debate³¹⁰.

Paola de Castro Ribeiro Macedo entende que o uso da legitimação de posse deve ocorrer quando o gestor público municipal não estiver seguro em reconhecer a propriedade plena de imediato, via legitimação fundiária, preferindo reconhecer apenas a posse do ocupante, que será convertida em propriedade mediante preenchimento dos requisitos do art. 183 da Constituição Federal³¹¹. O Cartório de Registro de Imóveis em regra não abriga normalmente direitos de posse, sendo a legitimação de posse exceção relevante. O título da legitimação de posse pode ser outorgado tanto no âmbito da REURB-S como REURB-E.

Paola de Castro Ribeiro Macedo entende que o atual art. 27 da Lei 13.465/2017, que estabelece que a legitimação de posse poderá ser cancelada pelo Poder Público quando constatado que as condições estipuladas na lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização, não faz sentido na nova sistemática, que não traz os mesmos requisitos da Lei 11.977/2009³¹².

A principal característica da legitimação de posse é sua emissão prescindir de comprovação de tempo mínimo de posse. A identificação dos ocupantes aptos à titulação pode ser realizada individualmente ou por meio de listagem nominal, e o direito nele consubstanciado admite transferência inter vivos **ou** causa mortis.

³¹⁰ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 237

³¹¹ Ibid., p. 239

³¹² Ibid., Op. cit., p. 237

Por sua natureza originária, a legitimação de posse exige, para sua expedição, a prévia notificação e a anuência, expressa ou tácita, dos titulares de domínio das matrículas que deram origem ao parcelamento e dos confrontantes, de modo a resguardar a higidez do ato³¹³.

O título de legitimação de posse permite antecipar a aquisição da propriedade quando atendidos os requisitos materiais da usucapião, previstos no ordenamento jurídico. Desse modo, a posse do antecessor pode ser somada ao do atual titular do direito, para fins de contagem de tempo para conversão em propriedade, nos termos do art. 18, 3º do Decreto 9.310/2018³¹⁴. A conversão da posse em propriedade pode ocorrer de forma automática ou a requerimento do interessado³¹⁵.

Na conversão automática, decorridos cinco anos do registro do título, nos termos do art. 26 da Lei nº 13.465/2017 e do art. 183 da Constituição Federal, converte-se a posse em domínio pleno, desde que o imóvel seja urbano, possua área de até 250m², seja utilizado para moradia própria ou familiar, e o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural³¹⁶.

Neste caso, transcorrido o prazo, não há necessidade de qualquer tipo de provocação ou averbação na matrícula, que se converte automaticamente em propriedade³¹⁷. Os documentos enviados ao cartório devem constar a informação de que o ocupante se enquadra na modalidade da usucapião constitucional para que seja possível promover a conversão automática após o decurso do prazo de 5 anos contados do registro da legitimação de posse³¹⁸.

Na conversão a requerimento do interessado, o ocupante deve comprovar, por documentação idônea, o preenchimento dos requisitos de modalidade de usucapião diversa (ordinária, extraordinária ou especial rural/urbana), observando-se os prazos de 5, 10 ou 15 anos, conforme o caso, também sendo possível a conversão antecipada³¹⁹.

³¹³ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 92

³¹⁴ Art. 18 do Decreto nº 9.310 (...) § 3º O possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido pela legislação específica, acrescentar à sua posse a dos seus antecessores, nos termos estabelecidos no art. 1.243 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil.

³¹⁵ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 96

³¹⁶ Ibid., p. 96

³¹⁷ Ibid., p. 96

³¹⁸ Ibid., p. 96

³¹⁹ Ibid., p. 97

Em ambos os casos, quando do recebimento do requerimento de conversão, compete ao Oficial do Registro de Imóveis verificar a presença dos requisitos materiais da modalidade de usucapião, dispensando-se requisitos procedimentais ou documentos exigidos no art. 216-A da Lei nº 6.015/1973, sendo desnecessário refazer a fase de notificações, publicar edital, exigir ata notarial ou requerimento subscrito por advogado³²⁰.

O interessado deve comprovar posse com *animus domini*, de forma mansa, pacífica e contínua, admitindo-se o procedimento de justificação administrativa perante o Oficial de Registro de Imóveis, quando o interessado utilizar meios probatórios diversos ao justo título ou documento que demonstre a origem, continuidade, natureza e tempo de posse, tais como documentos fiscais e tributários, nos termos do art. 216-A, §15, da Lei de Registros Públicos³²¹.

O art. 92, §3º do Decreto nº 9.310/2018 estabeleceu importante regra de transição: “As legitimações de posse já registradas na forma da Lei nº 11.977, de 2009, prosseguirão sob o regime da referida Lei até a titulação definitiva dos legitimados na posse”

A alteração da sistemática da legitimação de posse entre a Lei nº 11.977/2009 e Lei nº 13.465/2017 demanda atenção para a conversão do título conferido, especialmente que a legitimação de posse da legislação anterior era cabível em imóveis públicos e privados e que na REURB-S há impedimentos subjetivos a outorga de títulos a quem já tenha se beneficiado da legitimação.

Para evitar a constituição de um direito precário no caso do ocupante que recebeu título de legitimação de posse de imóvel público, na Lei 11.977/2009, e, agora, não poderá ter sua posse convertida em propriedade e, tampouco, a concessão de legitimação fundiária, se estiver no âmbito de uma Reurb-S, recomenda-se a outorga da concessão de uso especial para fins de moradia³²².

3.12. CADASTRO DE OCUPANTE

³²⁰Ibid., p. 98

³²¹ Art. 216-A da Lei nº 6.015 (...) § 15. No caso de ausência ou insuficiência dos documentos de que trata o inciso IV do caput deste artigo, a posse e os demais dados necessários poderão ser comprovados em procedimento de justificação administrativa perante a serventia extrajudicial, que obedecerá, no que couber, ao disposto no § 5º do art. 381 e ao rito previsto nos arts. 382 e 383 da Lei nº 13.105, de 16 março de 2015 (Código de Processo Civil).

³²² MACEDO, 2020, Op. cit., p. 240; CUNHA, 2021, Op. cit., p. 98

O cadastro de ocupante constitui etapa destinada à coleta e sistematização de informações pessoais e de renda familiar do detentor da posse de fato, visando permitir a correta classificação da modalidade de atendimento individual e a definição do título jurídico que será outorgado ao final do procedimento para o reconhecimento do direito real sobre a unidade objeto de regularização³²³.

A listagem de ocupantes foi a maneira que o legislador encontrou de simplificar os procedimentos de titulação dos ocupantes de um núcleo urbano consolidado, por meio de um procedimento em massa, em bloco, como alternativa à concessão de títulos individuais, que deveriam, inclusive, contar com a anuência do morador³²⁴. Evidentemente, a titulação ainda pode ocorrer por títulos individuais concedidos pelo Município, se ele julgar mais conveniente para o bem do interesse público³²⁵.

Nos termos do art. 11, VIII, da Lei nº 13.465/2017³²⁶, considera-se ocupante aquele que mantenha poder de fato sobre o lote ou fração ideal de imóvel, público ou privado, localizado em núcleo urbano informal. Essa definição abrange situações de alta diversidade fática, razão pela qual a aferição da qualidade de ocupante demanda cautela e análise individualizada.

Diante de dúvida, o Município deverá verificar se eventual exclusão de pessoa do cadastro de ocupante poderá prejudicar terceiros com direitos sobre o imóvel. Se a exclusão ensejar impugnação fundada ao procedimento, reconhecendo-se que o indivíduo detém algum direito sobre a unidade, a sua inclusão no cadastro é obrigatória, com a correspondente titulação³²⁷.

Michely Freire Fonseca Cunha elenca os seguintes casos clássicos de ocupantes no procedimento da Reurb³²⁸, sobre os quais foi exercido esforço de síntese:

a) Locatário ou comodatário: Quando a posse é exercida em nome de outrem, a título derivado (locação ou comodato), a titularidade cadastral deve recair sobre o locador ou comodante, e não sobre o locatário ou comodatário, que apenas exercem a posse em caráter precário.

³²³ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 99

³²⁴ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 199

³²⁵ Ibid., p. 199

³²⁶ Art. 11 da Lei nº 13.465/2017 (...) VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

³²⁷ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 99

³²⁸ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 100.

b) Direito hereditário: Na hipótese de posse decorrente de herança ainda indivisa, todos os herdeiros deverão ser cadastrados.

c) Direito hereditário com aquisição das quotas dos demais herdeiros: Se o ocupante adquiriu integralmente os direitos hereditários dos demais coerdeiros e detém a posse exclusiva, apenas ele será cadastrado.

d) Divórcio ou separação: Deve-se verificar a partilha homologada. Caso exista partilha, cadastra-se o cônjuge a quem foi atribuído o bem. Se inexistente, o cadastro recairá sobre ambos.

e) Incapaz: O menor ou incapaz será cadastrado diretamente, independentemente da presença de tutor ou curador. Não se exige alvará judicial para reconhecimento da titularidade (arts. 1.748 e 1.749 do Código Civil), ressalvando-se que a aquisição onerosa por incapaz é vedada. Posteriormente, os interessados podem regularizar eventual tutela ou curatela.

A Lei da Reurb estabelece preferência para o cadastramento no nome da mulher, ressalvadas situações em que o regime de bens ou a titularidade do imóvel imponham solução diversa. A Lei 13.465 e o Decreto 9.310/2018 não exigem que o Município analise o regime de bens para verificar a natureza particular ou comum do imóvel³²⁹. Os diplomas presumem a data da aquisição do imóvel no dia do registro imobiliário, fazendo incidir as consequências de comunicação ou incomunicabilidade segundo o regime vigente e a data da aquisição. Não há impedimento para que o casal solicite distinção no cadastro, fazendo constar no título a informação no título de que se trata de bem particular de um dos cônjuges, justamente para evitar que o registro per si gere uma comunicabilidade³³⁰.

A partir desse cenário, Michely Cunha elenca quatro cenários ilustrativos da comunicabilidade dos bens a partir da sua regularização fundiária, presumindo, nos exemplos, a posse anterior do bem imóvel por um homem³³¹:

1. Posse anterior ao casamento sob regime de comunhão universal: O imóvel integra o patrimônio comum; é possível cadastrar a mulher, pois não haverá alteração patrimonial.
2. Posse anterior ao casamento sob regime de comunhão parcial, bem particular: O imóvel permanece exclusivo de quem o possuía; porém se o cadastro for feito em nome da mulher, o bem se comunicará a partir do registro.
3. Posse adquirida por herança ou doação após o casamento em comunhão universal: O bem é comum; pode-se cadastrar a mulher.

³²⁹ Ibid., p. 101

³³⁰ Ibid., p. 101

³³¹ Ibid., p. 101

4. Posse adquirida por herança ou doação após o casamento em comunhão parcial: O bem é particular; porém se cadastrado em nome da mulher, passará a integrar o patrimônio comum a partir do registro.

Na união estável, convém ouvir ambos os companheiros, para decisão em nome de quem deva ser cadastrado, com o cuidado de que prevalecerá o regime de comunhão parcial, salvo disposição contratual em sentido diverso (art. 1.725 do CC)³³².

Importa registrar que o conceito de ocupante a partir de quem “mantêm poder de fato” não significa aquele que exerce posse qualificada para fins de usucapião³³³. A titularidade pela via da legitimação fundiária não requer lapso temporal mínimo, mas sim a comprovação do poder de fato, independentemente da data de início da posse, desde que o núcleo exista desde 22/12/2016 (art. 9º, §2º da Lei nº 13.465/2017)³³⁴. Caso o ocupante não possua documento ou recibo de posse para comprovar que exerce legitimamente o “poder de fato” sobre o imóvel, é recomendável a colheita de declaração de posse do ocupante e ouvir dois vizinhos que o reconheçam como efetivo ocupante, “dono do imóvel”³³⁵.

Passemos a analisar os dados pessoais, dados relativos à posse ou propriedade de outros bens, dados de renda familiar e dados da posse do ocupante, que integram o cadastro, conforme as peculiaridades abaixo descritas.

Quanto aos dados pessoais, a Lei nº 13.465/2017 estabelece que é obrigatório constar o nome completo do ocupante, seu estado civil, profissão, número de inscrição no cadastro de pessoas físicas do Ministério da Fazenda, número do registro geral de identidade e filiação (art. 41, VI)³³⁶. No caso específico de REURB-S sobre bem público, a exigência dos dados pessoais obrigatórios para cadastro, prevista no art. 10, §2º, restringe-se ao nome, estado civil e CPF³³⁷

Observe-se, mais uma vez, que o regime de bens do casamento ou da união estável, bem como a qualificação do cônjuge ou companheiro, são irrelevantes para o ato de cadastro em si³³⁸. Todavia, recomenda-se fortemente a coleta dessas informações, considerando os

³³² Ibid., p. 101

³³³ Ibid., p. 102

³³⁴ Ibid., p. 102

³³⁵ Ibid., p. 102

³³⁶ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 105

³³⁷ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 106.

³³⁸ Ibid., p. 106.

reflexos patrimoniais que podem emergir a partir do registro do título em nome do ocupante³³⁹. Na ausência de tais dados, a incidência do regime patrimonial ocorrerá a partir do momento do registro no cartório, e não em função da situação fática anterior, podendo gerar comunhão ou incomunicabilidade patrimonial conforme o regime legal ou contratual vigente³⁴⁰.

Além dos dados pessoais, é indispensável registrar as informações relativas à posse e propriedade de outros bens, de modo a identificar eventuais hipóteses impeditivas à legitimação fundiária na modalidade social³⁴¹. Deve-se apurar, por exemplo, se o ocupante é proprietário, concessionário ou foreiro, a título exclusivo, de imóvel rural ou urbano; se já foi beneficiário em outra REURB; ou se a unidade objeto de regularização é não residencial, localizada em núcleo exclusivamente comercial ou industrial, como estabelecimentos comerciais, industriais, igrejas ou associações, sem interesse público reconhecido³⁴². A resposta positiva a qualquer dessas indagações inviabiliza a legitimação fundiária na REURB-S, impondo ao Município a utilização de instrumento jurídico diversos, como a legitimação de posse, a doação, a compra e venda ou a concessão de direito real de uso³⁴³.

Destaca-se a possibilidade de outorga de titulação distinta na mesma unidade a ocupantes diferentes³⁴⁴. Pode-se, por exemplo, outorgar títulos distintos para ocupantes de uma mesma unidade quando apenas um deles se enquadra nas restrições legais. Assim, a CRF consiste em hipótese excepcional que flexibiliza o princípio da indivisibilidade subjetiva do título.

Michely Freire Fonseca Cunha ilustra a excepcionalidade da indivisibilidade subjetiva do título, exemplificando a citação de dois irmãos ocupantes de um apartamento quando um dele possui as restrições do art. 23, §1º da Lei da Reurb, permitindo que um seja titulado por legitimação fundiária e o outro por legitimação de posse sobre fração ideal sobre o imóvel, conforme o art. 3º, VIII do Decreto nº 9.310/18³⁴⁵. O resultado registral, nesse caso, reflete a propriedade plena de 50% para um e a posse reconhecida, com direito à conversão em propriedade, dos outros 50% para o outro. Havendo alienação conjunta a terceiros, a escritura

³³⁹ Ibid., p. 106.

³⁴⁰ Ibid., p. 106

³⁴¹ Ibid., p. 106

³⁴² Ibid., p. 106.

³⁴³ Ibid., p. 106.

³⁴⁴ Ibid., p. 106

³⁴⁵ Ibid., p. 107.

pública transmitirá exatamente as situações jurídicas tabulares, preservando as distinções quanto à natureza do direito transmitido.

Quanto aos dados de renda familiar, estes compreendem tanto a renda do ocupante quanto a do cônjuge ou companheiro. Tratam-se de dados determinantes para a classificação da modalidade da REURB, social ou específica. É possível, inclusive, que ocupantes de uma mesma unidade se enquadrem em modalidades diferentes, como no caso de irmãos coproprietários em condomínio geral: um com renda de até dois salários mínimos, enquadrado na REURB-S, e outro com renda superior, classificado na REURB-E³⁴⁶. Nessa hipótese, o oficial de registro deve proceder à matrícula da fração ideal do beneficiário social de forma gratuita, independentemente do pagamento dos emolumentos devidos pelo beneficiário específico, aguardando o recolhimento destes últimos sem condicionar o registro daquele.

Essa solução, embora flexível, atende à realidade da REURB, que lida com situações de grande complexidade, tanto objetivas quanto subjetivas, evitando que a necessidade de resolver todas as pendências simultaneamente inviabilize o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Interpretar em sentido contrário poderia levar à indevida classificação de ocupantes de baixa renda como REURB-E apenas em razão da existência de condomínios com múltiplos coproprietários, o que frustraria a função social da política pública³⁴⁷

Evidentemente, ainda, que o cadastro deve conter detalhadamente as informações relativas à posse exercida sobre a unidade, pois são elas que permitirão identificar o direito real a ser concedido e o instrumento jurídico adequado³⁴⁸. A Lei nº 13.465/2017 estrutura-se para priorizar a legitimação fundiária; na impossibilidade desta, utiliza-se a legitimação de posse com conversão em propriedade. As demais formas de titulação previstas no ordenamento, como a usucapião, a doação, a concessão de direito real de uso ou a alienação direta, funcionam como instrumentos complementares. Assim, a opção pela legitimação de posse, em detrimento da fundiária, deve decorrer de impedimentos objetivos ou restrições jurídicas que inviabilizem a outorga da primeira.

³⁴⁶ Ibid., p. 108.

³⁴⁷ Ibid., p. 108.

³⁴⁸ Ibid., p. 108.

Ainda que as principais titulações a serem outorgadas na REURB sejam a legitimação fundiária e a de posse, o art. 8º do Decreto nº 9.310/2018 elenca, exemplificativamente, outros instrumentos passíveis de utilização no âmbito da REURB, que incluem: Legitimação fundiária e de posse; Usucapião; Desapropriação em favor dos possuidores; Arrecadação de bem vago; Consórcio imobiliário; Desapropriação por interesse social; Direito de preempção; Transferência do direito de construir; Requisição; Intervenção do Poder Público em parcelamentos irregulares; Alienação direta pela Administração; Concessão de uso especial para fins de moradia; Concessão de direito real de uso; Doação; Compra e venda; Loteamento de acesso controlado; Condomínio urbano simples. Mais de um instrumento pode ser empregado para regularizar a mesma unidade, se necessário.

A opção de recorte trabalho concentrou-se na análise da legitimação fundiária e da legitimação de posse, por constituírem os títulos centrais e mais inovadores no âmbito da Lei nº 13.465/2017, sem prejuízo do reconhecimento de que os demais instrumentos desempenham papel complementar e podem, inclusive, coexistir no mesmo procedimento de regularização, a depender da natureza do imóvel, da situação jurídica subjacente e do interesse público envolvido.

Dessa forma, concluída a análise da legitimação fundiária e da legitimação de posse, cumpre agora avançar para o exame do procedimento da regularização fundiária urbana. Se até aqui a atenção voltou-se aos títulos jurídicos que materializam a regularização, no próximo capítulo o enfoque recairá sobre o rito administrativo da regularização fundiária, com suas etapas, competências e efeitos. Essa transição é necessária para compreender como os instrumentos até aqui estudados se articulam na prática, desde a instauração do procedimento até a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e seu ingresso no Registro de Imóveis.

4. PROCEDIMENTO DE REURB

O procedimento de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), tal como disciplinado pela Lei nº 13.465/2017, desdobra-se em duas etapas distintas e complementares: a fase administrativa, de competência do Município em que situado o núcleo urbano informal, e a fase registral, de competência do Oficial do Registro de Imóveis com atribuição territorial sobre a área regularizada.

A fase administrativa compreende um conjunto ordenado de atos que vão desde a formalização do requerimento inicial por parte de qualquer legitimado, passando pelo processamento do pedido, elaboração e aprovação do projeto de regularização, até o saneamento processual e a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento que constitui o título hábil para ingresso no fólio real.

A fase registral tem início com a apresentação da CRF e da documentação respectiva ao Registro de Imóveis, ocasião em que se procede à qualificação registral.

Em linhas gerais, na fase registral, estando os documentos em conformidade com os requisitos legais e regulamentares, serão efetuadas a abertura de matrícula-matriz para a área objeto da regularização e a abertura de matrículas individualizadas para cada unidade imobiliária criada, com a outorga e registro do título de propriedade ou de outro direito real em favor dos ocupantes. Havendo desconformidades, o registrador emitirá nota devolutiva fundamentada, com a indicação das exigências necessárias ao prosseguimento do procedimento. Concluído o registro, o núcleo urbano informal é formalmente integrado ao ordenamento territorial e os direitos reais conferidos aos ocupantes passam a ser oponíveis erga omnes.

A partir dessa visão panorâmica, o próximo capítulo voltará a atenção ao exame analítico de cada uma dessas etapas que compõem o procedimento, explorando suas especificidades, requisitos formais, competências institucionais e desafios práticos de implementação.

4.1. FASE ADMINISTRATIVA DA REURB

A fase administrativa da Regularização Fundiária Urbana, disciplinada pela Lei nº 13.465/2017, desenvolve-se no âmbito do Município em que se localiza o núcleo urbano informal e constitui etapa preparatória indispensável à fase registral.

A Lei nº 13.465/2017 introduziu significativa alteração no regime jurídico da regularização fundiária urbana, deslocando integralmente para a esfera municipal a condução

do procedimento administrativo, em substituição à sistemática anterior da Lei nº 11.977/2009 que concentrava competências no Registro de Imóveis³⁴⁹.

Antes da Lei nº 13.465/2017, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979) já permitia ao Município promover a regularização de loteamentos ou desmembramentos irregulares ou não autorizados, mediante a observância dos arts. 40 e seguintes, complementados por legislação municipal. Contudo, tais procedimentos, em regra, eram judicializados ou submetidos à análise de corregedorias permanentes, conforme previsto em normas de serviço de alguns estados, como São Paulo³⁵⁰

Com o advento da Lei nº 11.977/2009, já em movimento de “desjudicialização”, o protagonismo deslocou-se para o Registro de Imóveis, incumbido de recepcionar o auto de demarcação urbanística ou o auto de regularização fundiária, proceder às buscas para identificação das matrículas e transcrições atingidas (art. 57), notificar proprietários e confrontantes (art. 57, §1º), promover tentativas de conciliação em caso de impugnação (art. 57, §9º) e, ao final, efetivar os atos registrais (art. 64). Nessa sistemática, ao Município competia apenas aprovar os projetos e fornecer licenciamento urbanístico e ambiental, caso dotado de órgão capacitado, lavrando os autos de demarcação ou de regularização fundiária (art. 56).

A Lei nº 13.465/2017, entretanto, rompeu com esse modelo e conferiu aos Municípios competência plena para a condução do procedimento administrativo de regularização fundiária, reservando ao Registro de Imóveis apenas a prática dos atos registrais. No atual regime, a municipalidade passou a ser responsável por realizar buscas por matrículas ou transcrições envolvidas (art. 31), inclusive de áreas usucapidas (art. 36, V), notificar titulares de direitos reais e confrontantes (art. 31, §1º), apreciar impugnações ou promover procedimentos extrajudiciais de composição de conflitos (art. 24, §§10 e 11 do Decreto nº 9.310/2018), analisar estudos técnicos diversos (ambientais, urbanísticos, de mobilidade, entre outros) e conceder aprovações com expedição de licenças, quando exigidas³⁵¹

Essa ampliação de atribuições impõe aos entes locais a necessidade de aperfeiçoar sua estrutura administrativa, capacitar equipes e dotar-se de recursos técnicos para desempenhar, de forma eficiente, as funções que a nova legislação lhes atribuiu.

³⁴⁹ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 187.

³⁵⁰ Ibid., p. 187.

³⁵¹ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 187.

Para processos iniciados antes de 22 de dezembro de 2016, a Lei nº 13.465/2017 admite que o Município escolha entre a sistemática da Lei nº 11.977/2009 e a da Lei nº 13.465/2017, de acordo com o melhor interesse público, de acordo com as regras de transição entre ambos sistemas descritas no art. 75.

No novo regime, o rito administrativo da REURB pode ser precedido ou não pelo procedimento de demarcação urbanística, que é facultativo, nos termos do art. 19 da Lei nº 13.465/2017.

A distinção central reside no fato de que, quando se opta pela utilização do Auto de Demarcação Urbanística, há a realização de demarcação prévia da área do núcleo urbano informal, implicando a abertura de matrícula-matriz no fólio real correspondente ao parcelamento, com a delimitação precisa do perímetro objeto da regularização. Essa medida antecipa, no plano registral, a individualização do espaço a ser regularizado, condicionando a expedição da Certidão de Regularização Fundiária³⁵²

Diversamente, no rito previsto no art. 31 da Lei nº 13.465/2017, a delimitação territorial e a segregação formal das unidades se efetivam apenas ao final do procedimento, concomitantemente à expedição da certidão, observando-se a sistemática estabelecida pelo art. 3º, inciso IV, do Decreto nº 9.310/2018 e pelo art. 11, inciso IV, da Lei nº 13.465/2017³⁵³.

4.1.1. PROCEDIMENTO PRÉVIO DE DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA

Historicamente, a demarcação urbanística, prevista originalmente na Lei nº 11.977/2009, configurava-se como instrumento voltado à delimitação de imóvel de domínio público ou privado, com a precisa definição de limites, área, localização e confrontantes. A medida visava viabilizar a regularização fundiária de interesse social, cuja titulação final se dava, em regra, por meio da legitimação de posse³⁵⁴

Com a vigência da Lei nº 13.465/2017, a demarcação urbanística passou a constituir instrumento de uso facultativo no procedimento regularização em qualquer uma de suas modalidades. A aplicabilidade prática do instituto foi reduzida em função da previsão contida

³⁵² CUNHA, 2021, Op. cit., p. 157

³⁵³ Ibid., p. 157

³⁵⁴ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 158

no art. 19, §1º, I³⁵⁵ da referida lei, que condiciona sua adoção à necessidade de georreferenciamento e definição do perímetro da área objeto da regularização, antes mesmo da expedição da CRF. O caput do art. 19 da Lei nº 13.465/2017³⁵⁶, em consonância com o art. 12, §3º do Decreto nº 9.310/2018³⁵⁷, reforça o caráter não vinculante da adoção desse rito.

No que se refere ao conteúdo, o Auto de Demarcação Urbanística (ADU) deve conter informações técnicas e jurídicas essenciais, tais como: área a ser regularizada, medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números de matrículas ou transcrições atingidas, identificação dos respectivos proprietários e eventual ocorrência de domínio privado com titularidade não identificada, geralmente decorrente de descrições imprecisas em registros pretéritos (requisitos dispostos no art. 19 da Lei nº 13.465/2017 e no art. 12 do Decreto nº 9.310/2018).

A elaboração e publicidade do ADU demandam, ainda, a notificação formal de todos os titulares de domínio e confrontantes, bem como de terceiros juridicamente interessados, com prazo de 30 dias para impugnação (art. 20 da Lei nº 13.465/2017³⁵⁸). O silêncio implica anuência tácita. Não havendo impugnação, averba-se o ADU nas matrículas atingidas pela REURB, indicando a viabilidade da regularização fundiária. Se o Município escolhe realizar demarcação urbanística prévia, é porque pretende parcelar o solo ou regularizar o procedimento, apenas outorgando a titulação final em momento posterior³⁵⁹.

A averbação do ADU deve indicar a totalidade da área e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal, relacionando as matrículas de origem, as transcrições atingidas e os respectivos confrontantes. Nos casos de sobreposição a imóveis regulares, preserva-se a área

³⁵⁵ Art. 19 da Lei nº 13.465/2017 - 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;

³⁵⁶ Art. 19 da Lei nº 13.465/2017. 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.

³⁵⁷ Art. 12 do Decreto nº 9.310 (...) § 3º O procedimento de demarcação urbanísticas não constitui condição para o processamento e a efetivação da Reurb.

³⁵⁸ Art. 20 da Lei nº 13.465/2017. 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.

³⁵⁹ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 160.

previamente regularizada, fazendo-se constar no registro que tal parcela não integra o objeto da regularização.

No plano registral, o ADU desempenha função preparatória ao registro do parcelamento e à expedição da CRF, podendo gerar a abertura de matrícula-matriz que represente o perímetro integral a ser regularizado. Idealmente, o Oficial do Registro adota o memorial descritivo do perímetro para compor a matrícula-matriz da REURB, inserindo nela as referências às matrículas de origem e às transcrições anteriores, inclusive com apoio de representações gráficas georreferenciadas ou imagens de satélite, de modo a propiciar clareza espacial do núcleo. A Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.310/2018 permitem flexibilidade no tocante à especialização objetiva, de modo que o ADU possa refletir área total superior àquela constante em registros pretéritos, dispensando retificação formal quando a diferença resultar de imprecisões anteriores³⁶⁰.

Quando o procedimento administrativo de regularização é instaurado precedido da lavratura do ADU, o Município fica dispensado de promover nova etapa de notificações por ocasião da elaboração do Projeto de Regularização Fundiária, nos termos do § 9º do art. 31 da Lei nº 13.465/2017³⁶¹. Essa dispensa decorre do fato de que a fase notificatória já se encontra devidamente concluída e consolidada no iter procedimental, assegurando-se, assim, a preservação do contraditório e da ampla defesa em momento anterior.

Por outro lado, no procedimento administrativo desenvolvido sem a realização prévia do ADU, é igualmente possível obter, durante a elaboração do PRF, os elementos técnicos e jurídicos necessários à abertura da matrícula-matriz no registro imobiliário. Dessa forma, a ausência de ADU não implica, por si só, déficit informacional para a formação do título registral, ainda que altere a sequência das etapas e a natureza preparatória dos atos.

Em síntese, o procedimento de demarcação urbanística, ainda que facultativo, constitui mecanismo técnico-jurídico de elevada relevância para o ordenamento territorial, proporcionando base segura para a individualização registral e a titulação final, ao mesmo tempo em que preserva a segurança jurídica e a rastreabilidade dos atos praticados.

³⁶⁰ Ibid., p. 165

³⁶¹ Art. 31 da Lei nº 13.465/2017. Instaurada a Reurb, o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado: (...) § 9º Fica dispensado o disposto neste artigo, caso adotados os procedimentos da demarcação urbanística.

4.1.2. RITO ORDINÁRIO DA FASE ADMINISTRATIVA PRECEDIDO OU NÃO PELA DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA

O procedimento inicia-se com a formalização de requerimento por qualquer dos legitimados enumerados no artigo 14 da Lei 13.465/2017, quais sejam: entes da administração pública direta e indireta das três esferas federativas, beneficiários individuais ou coletivos representados ou não por entidades civis, o proprietário registral, o loteador ou incorporador, a Defensoria Pública em defesa de beneficiários hipossuficientes e o Ministério Público.

Alguns apontamentos são necessários em relação aos legitimados a requerer à REURB e sobre a possibilidade de indeferimento imediato, antes da análise da classificação da modalidade pelo Município.

O Município como administração direta é autor do procedimento e pode instaurá-lo de ofício³⁶². No que concerne às cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, entidades da sociedade civil de interesse público e demais associações civis, a legislação vigente não impõe requisito de pré-constituição ou lapso temporal mínimo de existência para legitimar semelhante atuação³⁶³. Todavia, exige-se pertinência temática, compreendida como a vinculação direta da finalidade institucional da entidade às “áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana”³⁶⁴, conforme dicção do art. 14, II da Lei n. 13.465³⁶⁵.

Caso o requerimento de instauração da REURB seja formulado por parte não legitimada, o pedido será formalmente indeferido, embora semelhante provocação possa ensejar, a critério da Administração, a instauração do procedimento de regularização fundiária de ofício, no exercício da competência municipal³⁶⁶.

A competência para processamento da fase administrativa é do Município em que esteja situado o núcleo urbano informal a ser regularizado (art. 30, caput, da Lei

³⁶² CUNHA, 2021, Op. cit., p. 169

³⁶³ Ibid., p. 169

³⁶⁴ Ibid., p. 169.

³⁶⁵ Art. 14 da Lei nº 13.465/2017 (...) 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;

³⁶⁶ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 169

13.465/2017³⁶⁷). O protocolo do requerimento, além de instaurar formalmente o procedimento, produz efeito jurídico imediato, assegurando a permanência dos ocupantes nas unidades até a conclusão da tramitação (art. 31, §8º, Lei 13.465/2017³⁶⁸)

A Defensoria Pública detém legitimidade para requerer a instauração da REURB em núcleos cujos ocupantes sejam, predominantemente, de baixa renda, nos termos do inciso VII do art. 4º da Lei Complementar nº 80/1994. Tal legitimidade se concretiza quando a instituição atua na defesa de pessoas hipossuficientes, sendo, contudo, desnecessária a comprovação da hipossuficiência econômica dos beneficiários no momento da formulação do requerimento junto ao Município, até porque não houve no momento do requerimento a classificação da REURB, por se tratar de competência justamente do Município³⁶⁹. Ademais, é plenamente possível que, em um mesmo núcleo urbano informal, especialmente em municípios de menor porte ou localizados no interior, coexistam moradores de baixa renda potencialmente enquadráveis na REURB-S com outros cuja renda permita sua inclusão na REURB-E. Essa heterogeneidade socioeconômica, por si só, não descaracteriza a legitimidade da Defensoria Pública para requerer a regularização do núcleo, haja vista que a atuação da instituição pode alcançar a totalidade dos ocupantes, desde que presente o interesse público subjacente³⁷⁰.

Feitos essas considerações sobre os legitimados, passemos ao exame de etapa crucial do procedimento, qual seja a classificação da modalidade ou o indeferimento do pedido.

Nos termos do art. 30 da Lei da Reurb, compete ao Município classificar a modalidade aplicável da regularização, processar, analisar e aprovar o projeto e, ao final, emitir a CRF'. O §2º do art. 30 esclarece que, recebida a solicitação, o Município deve, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, fixar a modalidade de Reurb, seja de interesse social ou de interesse específico, ou indeferir o pedido mediante decisão fundamentada. A classificação do processo de regularização fundiária em REURB-S ou REURB-E é ato discricionário do Município³⁷¹.

³⁶⁷ Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

³⁶⁸ Art. 31. § 8º O requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

³⁶⁹ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 170

³⁷⁰ Ibid., p. 170.

³⁷¹ KÜSTER, 2024, Op. cit., p. 32

A definição da responsabilidade pelo custeio das obras varia conforme a modalidade de Reurb e a natureza dominial da área. Na REURB-S, quando se tratar de área pública, a responsabilidade recai sobre o titular do imóvel ou sobre o Município, e, se área particular, exclusivamente sobre o Município. Na REURB-E, a responsabilidade em área pública é definida pelo Município, podendo haver direito de regresso contra os beneficiários, e, em área privada, recai sobre os ocupantes ou responsáveis pelo núcleo.

No caso da Reurb-E, o interessado deve apresentar, desde logo, o projeto de regularização com todos os padrões e documentos listados nos arts. 35 e 36 da Lei nº 13.465/2018, enquanto que, na Reurb-S, compete ao Município elaborar o projeto de regularização com todos os estudos técnicos exigidos em lei³⁷².

O silêncio da Administração, de acordo com o artigo 30, § 3º, importa aceitação da modalidade indicada no requerimento e autoriza o prosseguimento do processo, sem prejuízo de posterior reclassificação mediante estudo técnico.

O art. 30, §3º da Lei a Reurb também autoriza a revisão da classificação da modalidade da REURB, mediante estudo técnico justificador, a exemplo da conclusão de um cadastro socioeconômico dos ocupantes³⁷³.

A revisão da classificação não implica em cobrança de emolumentos nem em aplicação da gratuidade para atos já praticados no cartório conforme classificação anterior que não concedeu a gratuidade, mas acarreta a redistribuição da matriz de responsabilidades³⁷⁴.

É necessário atentar-se que as possibilidades de indeferimento do requerimento de instauração da REURB são bem limitadas. A negativa de instauração da REURB possui caráter excepcional e deve restringir-se a hipóteses taxativamente previstas em lei.

A ausência de documentos ou de informações que o Município considere necessárias à instauração da REURB não constitui, por si só, causa legítima para o indeferimento do requerimento. Caso o ente municipal disponha dos dados em seus próprios arquivos, deverá

³⁷² MACEDO, 2020, Op. cit., p. 188

³⁷³ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 190

³⁷⁴ Ibid., p. 190

utilizá-los; não os possuindo, cumpre-lhe solicitar diligências ao legitimado para complementação das informações³⁷⁵.

A eventual incompletude documental não pode ser invocada como fundamento para obstar o processamento da regularização, pois a Administração Pública tem o dever jurídico de atuar de forma proativa na solução de lacunas instrutórias³⁷⁶. A omissão deliberada do agente público diante da constatação da existência de núcleo urbano informal pode caracterizar ato de improbidade administrativa, por violar princípios estruturantes da gestão pública, tais como a legalidade, a eficiência e a supremacia do interesse público.

A análise de eventual indeferimento pressupõe, como condição prévia, a verificação do preenchimento dos requisitos legais e conceituais do núcleo urbano informal. Um dos fundamentos para o indeferimento ocorre quando o núcleo não possui parcelamento aprovado e registrado em cartório, situação na qual o agente público deverá avaliar a irreversibilidade fática e jurídica do caso³⁷⁷. Caso se conclua pela reversibilidade, a regularização será inviável, permanecendo aplicáveis, conforme a situação, as disposições da Lei nº 6.766/1979, da Lei nº 4.591/1964 e da legislação municipal vigente sobre parcelamento e edificação.

A análise de irreversibilidade não será efetuada em hipóteses de REURB meramente titular, em que o núcleo se encontra registrado ainda que a infraestrutura não esteja implantada, eis que nessa etapa a análise será justamente do obstáculo que impediu a titulação derivada, ainda que posteriormente responsabilize-se quem não implantou a infraestrutura necessária conforme planejamento previsto na legislação municipal³⁷⁸.

Também deve ser considerada a possibilidade de aplicação da Lei de Reurb na parte irreversível e a lei do parcelamento do solo na parte reversível, conforme isso se apresente conveniente ao Município³⁷⁹. Não se deve aplicar a simultaneamente a Lei nº 13.465/2017 e a Lei nº 6.766/1979 quando isso inviabilizar a regularização fundiária, pelo conflito finalístico de ambos diplomas. Havendo aparente colisão normativa, em núcleos consolidados no passado, deve-se privilegiar a aplicação da Lei nº 13.465/2017, sobretudo quando for possível a aposição de compensações e ajustes urbanísticos³⁸⁰. Do outro lado, deve-se atentar para o uso indevido

³⁷⁵ Ibid., p. 170

³⁷⁶ Ibid., p. 170

³⁷⁷ Ibid., p. 187

³⁷⁸ Ibid., p. 186

³⁷⁹ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 186

³⁸⁰ Ibidem.

da Lei nº 13.465/2017 como pretexto para aprovação de empreendimentos novos, o que representaria desvio de finalidade e poderia gerar prejuízos irreparáveis às políticas de desenvolvimento urbano³⁸¹.

Entre as hipóteses de indeferimento do requerimento de REURB, incluem-se também os casos em que a área a ser regularizada se situe em imóvel de uso rural, independentemente da observância ou não da fração mínima de parcelamento rural³⁸². A legislação admite a regularização fundiária de núcleo informal situado fora do perímetro urbano, em área classificada como rural, desde que os imóveis regularizados estejam aquém da fração mínima de parcelamento rural e tenham uso urbano. Todavia, será vedada a regularização de unidade que, embora tenha uso urbano, possua área superior à fração mínima rural, consoante art. 11 da Lei nº 13.465/2017 e art. 3º do Decreto nº 9.310/2018.

Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão do Município ou do Distrito Federal deverá indicar as medidas a serem adotadas com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso, nos termos do art. 25, parágrafo único do Decreto nº 9.310/18³⁸³.

Na gestão Municipal do procedimento, é recomendável a autuação do procedimento antes de ser encaminhado à unidade competente por sua tramitação, considerando que envolve a prática de múltiplos atos e a reunião de diversos documentos, de modo a seguir rotina padronizada para garantir organização e segurança administrativa³⁸⁴. Consistem em boas práticas para autuação do procedimento: em caso de arquivo físico, prender a capa com toda a documentação por meio de colchetes, obedecendo à ordem cronológica do mais antigo para o mais recente; fixar na capa a etiqueta com o número de protocolo, repetindo-a na primeira folha do processo; numerar e carimbar todas as folhas, indicando-se órgão, número da folha e rubrica do servidor responsável; além de registro em sistema próprio, identificando-se as principais características do documento (como espécie, número, data, interessado, assunto e outras informações relevantes), respeitando as peculiaridades de cada órgão ou entidade³⁸⁵.

³⁸¹ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 186

³⁸² *Ibid.*, p. 187

³⁸³ Art. 25 do Decreto 9.310 (...) Parágrafo único. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão do Município ou do Distrito Federal deverá indicar as medidas a serem adotadas com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso.

³⁸⁴ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 177

³⁸⁵ CUNHA, 2021, Op. cit., p. 177

Classificada a modalidade, o Município procede às buscas necessárias para determinar a titularidade dominial dos imóveis abrangidos, verificando matrículas e transcrições abrangidas, inclusive de imóveis confrontante, conforme dispõe o artigo 31, caput da Lei da Reurb³⁸⁶.

Identificados os titulares, promove-se a notificação destes, dos responsáveis pela implantação do núcleo, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, concedendo-se prazo de trinta dias para manifestação, na forma do artigo 31, § 1º da Lei da Reurb³⁸⁷.

Verifica-se, desse modo, que o poder público municipal também recebeu a incumbência de notificar os titulares de domínio e demais interessados, podendo delegar essa atribuição ao Registro de Imóveis ou ao Registro de Títulos e Documentos, sob a condição de que tais notificações sejam integralmente pagas pelo Município, mesmo em Reurb-S, por se tratar de obrigação legal de sua titularidade, nos termos do art. 20, §5º da Lei nº 13.465/2017³⁸⁸.

Conforme art. 31, §4º da Lei da Reurb³⁸⁹, a notificação pode ser feita pessoalmente, por carta com Aviso de Recebimento, pelo Cartório de Títulos e Documentos e, em caso de notificados não identificados, não encontrados ou que se recusarem ao recebimento da notificação por via postal, por edital. Quando necessário, o edital será publicado uma única vez em jornal de circulação local, com a descrição da regularização de forma resumida, para notificar terceiros interessados, proprietários e confrontantes não encontrados ou que se recusaram a receber a notificação para, querendo, impugnar a regularização também no prazo de 30 dias, nos termos do art. 31, § 5º³⁹⁰.

³⁸⁶ Art. 31 da Lei nº 13.465/2017. Instaurada a Reurb, o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.

³⁸⁷ Art. 31 da Lei nº 13.465/2017 (...) § 1º Tratando-se de imóveis públicos ou privados, caberá aos Municípios notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

³⁸⁸ Art. 20 da Lei nº 13.465/2017 (...) § 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.

³⁸⁹ Art. 31 da Lei nº 13.465 (...) § 4º A notificação do proprietário e dos confinantes será feita por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, considerando-se efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço.

³⁹⁰ Art. 31 da Lei nº 13.465 (...) § 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.

A legislação estabelece que a ausência de resposta dos notificados será interpretada como concordância com a regularização (artigo 31, § 6º³⁹¹), o que, via de regra, implica o reconhecimento da irreversibilidade da ocupação e, conseqüentemente, a perda do domínio registral. A notificação deverá conter advertência de que a ausência de impugnação implicará na perda de eventual direito de que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da Reurb, nos termos do art. 20, §6º da referida lei³⁹².

Se houver impugnação de quaisquer dos interessados, poderá a Municipalidade tomar as seguintes medidas: (i) prosseguir com a regularização da parte não impugnada, havendo impugnação apenas de porção da área (art. 20, § 4º); (ii) optar por alterar o projeto contemplando as questões levantadas pelo impugnante (art. 21, § 3º); (iii) rejeitar a impugnação, se considerá-la infundada, por meio de ato motivado com as razões da decisão (art. 24, § 10, do Decreto nº 9.310/18), com direito a recurso administrativo à própria Administração Pública, no prazo de 15 dias, contados da notificação da decisão de rejeição; ou (iv) instaurar procedimento de composição extrajudicial de conflitos, podendo se utilizar da mediação ou conciliação (art. 21).

Impugnações motivam a instauração de procedimento extrajudicial de composição de conflitos previsto no artigo 31, § 3º, que deve ser instruído com levantamento de passivos tributários, ambientais e administrativos incidentes sobre o imóvel, bem como com a caracterização da posse exercida, com vistas a identificar hipóteses de prescrição aquisitiva, nos termos do artigo 21, § 2º. Persistindo o desacordo, é facultada a utilização da arbitragem (artigo 21, § 4º) e, não sendo possível a solução consensual, o Município poderá ajuizar ação para que o Poder Judiciário aprecie a existência ou não do perecimento do direito registral.

Estimulando a solução extrajudicial dos conflitos, poderá o Município criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, ou celebrar convênio com os Tribunais de Justiça Estaduais, para utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), ou, ainda, utilizar câmaras de mediação credenciadas (art. 27 do Decreto nº 9.310/18).

³⁹¹ Art. 31 da Lei nº 13.465 (...) § 6º A ausência de manifestação dos indicados referidos nos §§ 1º e 4º deste artigo será interpretada como concordância com a Reurb.

³⁹² Art. 20 da Lei nº 13.465 (...) § 6º A notificação conterà a advertência de que a ausência de impugnação implicará a perda de eventual direito que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da Reurb.

Resolvidas as impugnações de forma amigável, deverá o Município proferir sua decisão fundamentada para aprovar o projeto de regularização fundiária, fornecendo o licenciamento urbanístico e ambiental, se dotado de órgão ambiental capacitado (art. 12); fixar o cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura e compensações urbanísticas; firmar o termo de compromisso com os responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma (art. 35, IX e X, e art. 40), bem como expedir a Certidão de Regularização Fundiária – CRF, que deverá ser acompanhada da lista de ocupantes das unidades imobiliárias e seus respectivos direitos reais (art. 41, VI).

Antes da decisão administrativa final, realiza-se o saneamento processual, momento em que se verifica a regularidade de todos os atos praticados, a legitimidade ativa do requerente, a correta classificação da modalidade, a integralidade das buscas e notificações, a completude técnica do projeto e a resolução de eventuais impugnações. Constatada a conformidade, a autoridade competente aprova a regularização, indicando as obras a executar, identificando as unidades e declarando a forma de titulação, de acordo com o artigo 40, incisos I a III³⁹³.

A decisão administrativa, que aprovar ou não a regularização fundiária, deve ser fundamentada, com os motivos que a determinaram, de forma clara, objetiva e congruente, devendo ser, ainda, publicada para o conhecimento de todos³⁹⁴. Há que se verificar na legislação municipal, ou mesmo na federal de maneira supletiva, o cabimento de recursos administrativos contra essa decisão, tendo-se em mente que o Poder Judiciário poderá conhecer demandas dos legitimados que se sentirem lesados com a atuação falha do Poder Público³⁹⁵.

A decisão final é acompanhada da celebração de termo de compromisso, instrumento que estabelece as responsabilidades pela execução das obras e serviços previstos no cronograma, com força coercitiva e exigibilidade judicial. Quando a área se encontrar em situação de risco, a conclusão do procedimento fica condicionada à implementação prévia das medidas de mitigação ou eliminação desse risco.

³⁹³ Art. 40 da Lei nº 13.465/2017. 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.

³⁹⁴ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 190

³⁹⁵ Ibid., p. 190

O encerramento da fase administrativa ocorre justamente com a emissão da Certidão de Regularização Fundiária, prevista no artigo 41, que constitui o ato administrativo de aprovação da regularização e consolida as informações essenciais para a fase registral. A CRF deve conter um resumo de todo o procedimento de regularização, indicando, no mínimo, o nome e a localização do núcleo, a modalidade da regularização, as responsabilidades pelas obras e serviços, a numeração das unidades, a lista nominal dos ocupantes com seus dados completos e a forma de titulação conferida³⁹⁶.

Como mencionado, o indeferimento do projeto de regularização será técnica e legalmente fundamentado, de modo a permitir, quando possível, a reformulação do referido projeto e a reavaliação do pedido de aprovação (art. 39 do Decreto 9.310/2018), tendo em vista que não há o que se falar em coisa julgada no processo administrativo³⁹⁷.

De forma sintética, o procedimento administrativo conduzido pelo Município no âmbito da regularização fundiária configura-se como um encadeamento lógico de fases interdependentes. A primeira é a instauração, que pode ocorrer de ofício ou mediante requerimento de parte legitimada. Segue-se a instrução, momento em que se reúnem os elementos essenciais à análise do pedido, como a apresentação de documentos, a elaboração de projetos, a produção de estudos técnicos, a formulação de planos de mitigação e a expedição de notificações e editais. Na sequência, desenvolve-se a fase de defesa, destinada à apreciação de eventuais impugnações apresentadas por interessados. Por fim, conclui-se com a decisão motivada, na qual o Município delibera sobre a aprovação ou não da Reurb, procedendo, em caso positivo, à expedição da CRF.

4.2. FASE REGISTRAL DA REURB: QUALIFICAÇÃO DA CERTIDÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PELO REGISTRO DE IMÓVEIS

Ainda que a Lei tenha transferido ao Município parcela significativa das atribuições antes conferidas ao Cartório de Registro de Imóveis no âmbito da REURB, a tarefa de qualificação registral dos documentos necessários à regularização fundiária permanece complexa, dada a sua natureza eminentemente multidisciplinar.

³⁹⁶ Ibid., p. 190

³⁹⁷ Ibid., p. 191

A qualificação registral constitui função nuclear do Registro de Imóveis, diretamente vinculada ao controle de legalidade exercido pelo registrador. Ao analisar os dados sob sua guarda, o Oficial examina o título apresentado à luz do ordenamento jurídico aplicável, realizando um juízo técnico e prudencial de admissibilidade, de modo a permitir apenas o ingresso de títulos juridicamente válidos e formalmente perfeitos. Paralelamente, compete ao registrador imobiliário atuar como agente facilitador no procedimento de regularização fundiária, estabelecendo cooperação com o poder público em prol da efetivação do interesse social e da segurança jurídica³⁹⁸.

A competência registral para o ingresso da CRF compete ao Oficial de Registro de Imóveis da circunscrição em que se localiza o bem, observando-se o princípio da territorialidade previsto no art. 169 da Lei nº 6.015/1973.

Essa circunscrição pode abranger integralmente ou apenas parte de um município, ou até englobar mais de um, a depender da organização do serviço extrajudicial. Assim, é indispensável identificar, com base na localização do imóvel, qual delegatário é competente para receber a CRF.

Quando o núcleo urbano informal abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o registro da CRF deverá ser processado perante cada oficial competente. Se a unidade imobiliária resultante do procedimento estiver situada parcialmente em cada circunscrição, abrir-se-á matrícula no cartório que abarque a maior porção dessa unidade, nos termos do art. 43 da Lei nº 13.465/2017:

Lei 13.465/2017, 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.

O processamento do registro da Reurb não exige autorização judicial nem parecer do Ministério Público, nos termos do art. 42 da Lei nº 13.465/2017³⁹⁹, ficando a intervenção do

³⁹⁸ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 207

³⁹⁹ Art. 42 da Lei nº 13.465/2017. 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.

Poder Judiciário limitada ao julgamento de eventual dúvida registral em caso de qualificação negativa do título.

Finalizado o procedimento administrativo perante o Poder Público Municipal, qualquer um dos legitimados do art. 14 da Lei nº 13.465/17 poderá apresentar, perante o Cartório de Registro de Imóveis do respectivo local, a CRF, acompanhada dos documentos necessários, para que esse conjunto documental seja submetido à competente qualificação registral. Nos termos do art. 167, I, 43, da Lei 6.015, a CRF será objeto de registro em sentido estrito⁴⁰⁰.

A CRF constitui o título hábil a ser submetido à qualificação registral, para a prática de um ato de registro em sentido estrito, sendo suficiente sua apresentação ao cartório competente para o início do processamento registral. Não se exige requerimento específico por parte de legitimado ao Registro de Imóveis, bastando a apresentação da CRF para que se iniciem as providências registrais pertinentes.

A CRF, com seus anexos, será prenotada e autuada regularmente, desencadeando o prazo de 15 dias para qualificação positiva ou negativa, nos termos do art. 44 da Lei nº 13.465/2017⁴⁰¹. O procedimento registral deve ser concluído no prazo de 60 dias, podendo ser prorrogado por mais 60 dias mediante fundamentação (art. 44, §5, Lei 13.465/2017⁴⁰²).

Caso a qualificação seja negativa, o registrador de imóveis elaborará nota devolutiva fundamentada, especificando as exigências a serem cumpridas para saneamento dos vícios identificados. Se a qualificação for positiva, o registro da CRF será realizado em uma matrícula matriz aberta para esse fim, abrangendo a descrição perimetral do núcleo urbano regularizado.

A abertura de nova matrícula não será necessária apenas se o núcleo urbano coincidir exatamente com uma matrícula já existente, caso em que o registro da CRF será realizado na matrícula original, implicando retificação de área.

⁴⁰⁰ Art. 167 da Lei nº 6.015/1973. No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos. I - o registro: (...) 43. da Certidão de Regularização Fundiária (CRF); (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

⁴⁰¹ Art. 44 da Lei nº 13.465/2017. 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.

⁴⁰² Art. 44 da Lei nº 13.465/2017 (...) § 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.

Entretanto, o cenário mais comum envolve a regularização de um núcleo urbano que abrange múltiplas matrículas ou transcrições, apresentando incertezas sobre sua extensão registral devido à precariedade dos elementos constantes do registro imobiliário, ou situações em que a origem registral da área não seja completamente identificável. Nessas circunstâncias, deve ser aberta uma matrícula matriz para o núcleo urbano, onde será registrado o ato correspondente à CRF, com averbação do destaque nas matrículas ou transcrições de origem identificadas, dispensando-se a apuração de remanescente, nos termos do art. 44, §2, Lei 13.465/2017:

Art. 44 da Lei nº 13.465/2017 (...) § 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.

Ao qualificar a CRF, convém que o registrador de imóveis observe os seguintes aspectos: (i) se as matrículas e transcrições indicadas na CRF da área regularizada e seus confrontantes estão corretas; (ii) se todos os titulares de direitos reais sobre a área regularizada e seus confrontantes foram notificados; (iii) se há notícia da publicação de edital; (iv) se o Município outorgou licenciamento urbanístico e ambiental; (v) se há declaração da realização dos estudos técnicos referidos nos arts. 35 e 36 da Lei nº 13.465/174; (vi) se há áreas usucapidas dentro do projeto de regularização; (vii) se todas as eventuais impugnações foram resolvidas; (viii) se os estudos de melhoria da condição anterior em áreas ambientalmente sensíveis foram realizados; (ix) se existem ações judiciais versando sobre a titularidade do imóvel objeto da regularização, que possam interferir no registro; e (x) se há correspondência entre plantas aprovadas e memoriais descritivos⁴⁰³

Salienta-se que, no regime estabelecido pela Lei nº 11.977/2009, o procedimento de regularização fundiária tramitava diretamente perante o Registro de Imóveis, com prenotação desde a sua instauração, garantindo-se, assim, prioridade absoluta e contínua a todos os atos subsequentes⁴⁰⁴. Na sistemática vigente, contudo, a regularização desenvolve-se perante o Município, sem qualquer garantia de prenotação prévia. Esta somente será atribuída quando a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) for efetivamente apresentada ao Registro de Imóveis. Esse modelo implica que as buscas realizadas pelo Poder Público Municipal na fase

⁴⁰³ MACEDO, 2020, Op. cit., pp. 208-209.

⁴⁰⁴ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 208

inicial do processo administrativo podem tornar-se desatualizadas, em razão de alienações ou constrições, voluntárias ou judiciais, que se verifiquem no intervalo, em função da dinâmica cotidiana da matrícula⁴⁰⁵. Por isso, no momento da qualificação registral, o oficial poderá constatar a necessidade de promover novas notificações a proprietários e titulares de direitos reais que tenham adquirido posições jurídicas após o início do procedimento municipal⁴⁰⁶

Caso se verifique ausência de notificações a titulares de domínio ou confrontantes, o registrador devolverá o título ao responsável pela promoção da regularização, para que complemente a diligência junto ao Município ou, se preferir, realize diretamente as notificações pendentes no próprio Registro de Imóveis, arcando com os custos, mesmo nos casos de Reurb-S⁴⁰⁷.

Nos casos em que haja impugnação, é possível adotar procedimento extrajudicial específico para sua solução, semelhante ao utilizado nas retificações de área⁴⁰⁸. Nessa hipótese, o Oficial de Registro analisará os fundamentos apresentados, podendo, se reputá-los infundados, rejeitar a impugnação de plano, mediante decisão devidamente motivada.

Quando a CRF for devolvida por ausência de informações, esta poderá ser retificada ou complementada por meio da expedição de CRFs adicionais, suprindo omissões ou corrigindo inconsistências⁴⁰⁹. Também é admissível a apresentação de documentos apartados, emitidos pelo Poder Público Municipal, que confirmem informações ou declarações pertinentes ao caso⁴¹⁰.

Havendo recurso ou sendo a impugnação considerada procedente, o expediente será encaminhado ao Juiz Corregedor Permanente, que decidirá, de imediato ou após instrução sumária, sobre a pertinência da impugnação, determinando o retorno dos autos ao registro imobiliário para adoção das medidas cabíveis⁴¹¹.

Estando a CRF e seus documentos instrutórios em conformidade, a prática dos atos registrares dependerá da situação jurídica de cada núcleo urbano informal e da sua forma de

⁴⁰⁵ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 208

⁴⁰⁶ *Ibidem*

⁴⁰⁷ *Ibidem*

⁴⁰⁸ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 209

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

⁴¹⁰ *Ibidem*.

⁴¹¹ *Ibidem*.

organização, a exemplo de parcelamento do solo, loteamento de acesso controlado, condomínio edilício, conjunto habitacional, lote urbano simples ou direito de laje⁴¹²

A titulação ocorre por meio de ato específico registrado na matrícula individual de cada unidade, conforme as disposições constantes na CRF, considerando-se as peculiaridades do núcleo urbano informal regularizado. Lembre-se que é possível a REURB tão somente titulatória, como visto no Capítulo 3, item 3.8 deste trabalho.

Nas matrículas das unidades abertas, para lotes, casas, apartamentos, unidades comerciais, deverão ser registrados os direitos reais atribuídos na listagem de ocupantes, se esta for apresentada conjuntamente com a CRF, dispensada a apresentação de título individualizado.

O registro dos direitos reais dos beneficiários pode se revestir de quaisquer das modalidades previstas na Lei nº 13.465/17 ou no Decreto nº 9.310/18. Exemplificativamente, o Poder Público Municipal poderá indicar, na listagem de ocupantes, entre outros, os seguintes direitos reais, passíveis de registro: (i) legitimação fundiária como propriedade plena e originária para imóveis públicos ou particulares (art. 23 da Lei nº 13.465/17); (ii) legitimação de posse, conversível em direito de propriedade (art. 25 da Lei nº 13.465/17), somente para imóveis particulares; (iii) especialização de frações ideais já registradas na matrícula da gleba original (art. 46 da Lei nº 13.465/17); (iv) alienação de imóvel pela administração pública municipal diretamente para o seu detentor, nos termos da alínea “F” do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/93; (v) concessão de uso especial para fins de moradia, para imóveis públicos, regulada pela Medida Provisória nº 2.220/2001; (vi) concessão de direito real de uso, em área pública ou particular, de acordo com o Decreto-Lei nº 271/1967; (v) compra e venda, desde que a declaração da Municipalidade seja munida dos compromissos de venda e compra, cessões ou promessas de cessão firmados pelos proprietários originais, que valerão como título hábil à aquisição da propriedade, se acompanhados por termo de quitação das obrigações dos adquirentes (art. 52, parágrafo único, da Lei nº 13.465/17).

Se a área original do núcleo estiver registrada sob a forma de frações ideais, resultando em condomínio geral ou voluntário entre inúmeros proprietários, o Poder Público Municipal poderá, sob sua responsabilidade exclusiva, apresentar a especialização dessas frações, individual ou coletivamente, indicando a quais unidades correspondem e a quem serão

⁴¹² MACEDO, 2020, Op. cit., p. 211

atribuídas, conforme a fração ideal de cada proprietário, nos termos do art. 45, caput e parágrafo único da Lei nº 13.465/2017⁴¹³. Caso o projeto de regularização não traga tal indicação, as matrículas correspondentes às unidades imobiliárias não serão abertas, aguardando-se o requerimento do legitimado para essa finalidade, com a respectiva certidão da Municipalidade. Isso porque, nesses casos, sem a manifestação do Poder Público, não há como saber a qual lote ou unidade se refere determinada fração ideal registrada⁴¹⁴.

Os ônus e restrições existentes nas matrículas de origem serão transportados para as novas matrículas, salvo se houver a outorga de legitimação fundiária aos ocupantes do núcleo, hipótese em que se reconhece a aquisição originária (art. 23, § 3º).

Nos casos de loteamentos clandestinos ou irregulares, em que os lotes e ocupantes podem ser identificados, bem como os instrumentos de aquisição, os contratos preliminares, cessões e subcessões serão considerados títulos hábeis para transmissão da propriedade, desde que acompanhados de prova de quitação das obrigações assumidas pelo adquirente, conforme dispõe o art. 52, parágrafo único, Lei 13.465/2017⁴¹⁵.

Para unidades imobiliárias desocupadas e não comercializadas, o campo de titularidade na matrícula será preenchido com o nome do titular do domínio na matrícula ou transcrição de origem⁴¹⁶. O art. 51 da Lei nº 13.465/2017⁴¹⁷ preleciona que, caso não sejam encontradas matrículas ou transcrições para o núcleo urbano informal, mesmo após buscas exaustivas, o Oficial de Registro, após buscas exaustivas, não deverá abrir matrícula com a descrição do perímetro do núcleo, consignando que “proprietário” e “registro anterior” são inexistentes ou “não identificados”. Nas matrículas das unidades não edificadas, mas já

⁴¹³ Art. 45 da Lei nº 13.465/2017. 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.

⁴¹⁴ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 212

⁴¹⁵ Art. 52 da Lei nº 13.465/2017. 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.

⁴¹⁶ MACEDO, 2020, Op. cit., p. 211

⁴¹⁷ Art. 51 da Lei nº 13.465/2017 (...) 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.

alienadas, será registrado o direito real do adquirente. As pesquisas devem ser conduzidas com especial cautela, a fim de evitar sobreposições de áreas e registros.

Nos casos de incorporações não concluídas ou de edificações irregulares consolidadas, a CRF servirá como título causal para o registro, e conterà, no mínimo, a discriminação das áreas privativas das unidades autônomas e das áreas comuns, possibilitando a identificação da fração ideal de cada unidade, conforme a inteligência do art. 46, §1, Lei 13.465/2017⁴¹⁸. O registro da CRF resultará automaticamente na instituição e especificação de condomínio, facultando-se aos condôminos a posterior aprovação da convenção condominial e seu respectivo registro no Livro 3, nos termos do art. 48, Lei 13.465/2017⁴¹⁹. Na REURB-S, a regularização de condomínio edilício conta com flexibilizações específicas, como a dispensa do quadro de áreas e da avaliação da construção, nos termos do art. 46, §3º do Decreto nº 9.310/2018⁴²⁰.

Na REURB-S, serão isentos de custas e emolumentos registraes e da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias os seguintes atos: registro da regularização fundiária, abertura das matrículas das unidades, averbação de construção até o limite de setenta metros quadrados, registro do primeiro direito sobre a unidade imobiliária e o fornecimento da primeira certidão pós-registro (art. 13, §1º da Lei nº 13.465/17). Para o registro do título aquisitivo, somente farão jus à tal isenção os títulos apresentados no prazo máximo de um ano, contados da emissão do título ou da regularização fundiária, conforme dicção do art. 56 do Decreto nº 9.310/18⁴²¹. Já na Reurb-E, as custas e emolumentos, bem como as obrigações tributárias, deverão ser exigidas na forma da lei, de acordo com os atos a serem praticados.

⁴¹⁸ Lei 13.465/2017, Art. 46. § 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.

⁴¹⁹ Lei 13.465/2017, 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.

⁴²⁰ Art. 46 do Decreto nº 9.310. (...) § 3º Na Reurb-S, fica dispensada a apresentação dos quadros de área da Norma de Avaliação de custos de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios edifícios da ABNT, NBR 12.721, ou outra que venha a sucedê-la. ção e especificação de condomínio, quando for o caso, regido pelas disposições legais específicas, hipótese em que ficará facultada aos condôminos a aprovação de convenção condominial.

⁴²¹ Art. 56 do Decreto nº 9.310/2018. Para a dispensa de custas e emolumentos prevista na Lei nº 13.465, de 2017, será apresentado o título de legitimação fundiária, de posse ou outro instrumento de aquisição, pelos legitimados ou pelos ocupantes, ao oficial do cartório de registro de imóveis competente, no prazo máximo de um ano, contado da data de emissão do título.

Na REURB-S, em caso de condomínio urbano simples, a averbação de edificações poderá ocorrer mediante simples mera notificação do interessado, na qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, sendo dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas fiscais e previdenciárias, conforme dispõe o art. 63 da Lei nº 13.465/2017⁴²².

Quando o núcleo urbano for composto por lotes, o registro da regularização fundiária, com a devida cobrança de custas e emolumentos na REURB-E, será efetuado como parcelamento do solo. As edificações poderão ser averbadas de forma concomitante ou em momento posterior, a cargo dos beneficiários respectivos, nos termos do art. 31, § 3º, do Decreto nº 9.310/2018⁴²³.

De acordo com o art. 53 da Lei nº 13.465/2017⁴²⁴, com o registro da CRF, serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, logradouros, áreas destinadas ao uso comum do povo, prédios públicos, equipamentos urbanos, tudo em conformidade com o projeto de regularização aprovado.

Para Leo Vinícius Pires de Lima a regularização fundiária urbana pode implicar na adoção da teoria do concurso voluntário para que o efeito desse registro quanto às áreas públicas seja declaratório e não constitutivo da caracterização das áreas públicas, veja-se

Nada obstante, pode ser aplicada à espécie a teoria do Concurso Voluntário, conferindo-se ao registro caráter meramente declaratório. Explica-se: O Concurso Voluntário representa construção doutrinária e jurisprudencial aplicável à transferência, ao Município, de áreas públicas oriundas de parcelamento imobiliário urbano aprovado, nos termos da Lei nº 6.766/79. À semelhança do art. 53 em comento, o art. 22 da lei de Parcelamento de Solo Urbano estabelece que, com o registro do projeto de loteamento aprovado, as áreas comuns, vias de circulação, áreas verdes, espaços livres e áreas institucionais previstas no projeto. Entretanto, tendo em vista o custo do processo de urbanização, a urgência na satisfação do interesse público e a possível demora no procedimento de registro, a segurança jurídica determinada

⁴²² Art. 63 da Lei nº 13.465/2017. No caso da Reurb-S, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.

⁴²³ Art 31 do Decreto nº 9.310/2018 (...) § 3º Na Reurb de parcelamentos do solo, as edificações já existentes nos lotes poderão ser regularizadas, a critério do Poder Público municipal ou distrital, em momento posterior, de forma coletiva ou individual.

⁴²⁴ Art. 53 da Lei nº 13.465/2017. 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.

que a transferência de propriedade não ocorra no momento do registro (que simplesmente a declara), mas no momento da aprovação do projeto, que simboliza a concorrência das vontades do loteador e do poder público municipal. Entendimento idêntico pode ser transportado à transferência decorrente da regularização urbanística. Em decorrência da necessidade imediata de satisfação do interesse público, forçosa é a conclusão de que a transferência imobiliária originária da propriedade das áreas públicas à Municipalidade se constitui com a aprovação, restando ao registro natureza meramente declaratória.⁴²⁵

Após a abertura da matrícula matriz e o registro da CRF, deverão ser abertas tantas matrículas individualizadas quantas forem as unidades imobiliárias identificadas e as áreas públicas decorrentes do projeto de regularização. A sistemática é análoga ao procedimento adotado para os loteamentos formais. Nas matrículas das unidades imobiliárias ocupadas, será registrado o respectivo direito real dos beneficiários, conforme estipulado na CRF, sendo dispensada a apresentação de título individualizado.

Após os registros, averbações e aberturas competentes, deverá o Oficial de Registro cumprir algumas obrigações acessórias. No caso dos imóveis situados em área rural, deverão ser notificados da regularização o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal, para que esses órgãos cancelem os registros existentes no Cadastro Ambiental Rural e demais cadastros relacionados a imóveis rurais, nos termos do art. 44, § 7º, da Lei nº 13.465/17⁴²⁶. Além disso, deverão ser encaminhadas as declarações de operações imobiliárias (DOI) à Receita Federal, para os registros de títulos aquisitivos de direitos reais.

Em síntese, a fase registral da regularização fundiária urbana materializa a integração definitiva do núcleo urbano informal ao ordenamento jurídico, mediante a qualificação e o registro da CRF. Nesta etapa, o registrador atua como garantidor da legalidade e da segurança jurídica, mas também como facilitador da política pública de inclusão social. Com a abertura da matrícula matriz, a individualização das unidades e a incorporação das áreas públicas, consolida-se o resultado prático da regularização: a transformação da posse em direito formalmente reconhecido.

⁴²⁵ LIMA, Leo Vinícius Pires de. Reurb e seus Instrumentos. IN MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. 1ª Edição. São Paulo: YK Editora, 2019. pp. 56-57.

⁴²⁶ Art. 44 da Lei nº 13.465/2017. (...) § 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.

5. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu evidenciar a trajetória histórica, os fundamentos normativos e os desdobramentos práticos da regularização fundiária urbana no Brasil, com especial enfoque na Lei nº 13.465/2017 e no Decreto nº 9.310/2018.

A pesquisa reconstruiu o percurso histórico da irregularidade fundiária desde o período colonial até o presente, demonstrando como a concentração de terras, a ausência de cadastros precisos e a distância entre o ordenamento formal e as dinâmicas reais de ocupação consolidaram um quadro estrutural de informalidade urbana. Constatou-se que a irregularidade acompanha a própria formação histórica do território, marcada pela concentração de terras, pela ausência de cadastros confiáveis e pelo distanciamento entre o ordenamento formal e as práticas sociais de ocupação. Esse cenário, que se perpetuou desde o período colonial, encontrou no decorrer dos séculos XIX e XX respostas normativas parciais, como a Lei de Terras de 1850, o Código Civil de 1916 e a Lei nº 6.766/1979, até chegar à Lei nº 11.977/2009, que, embora tenha inaugurado instrumentos de desjudicialização, revelou insuficiências que impulsionaram a edição da Lei nº 13.465/2017.

A partir dessa nova lei, foi possível delimitar conceitos fundamentais que estruturam a política de regularização fundiária, como o núcleo urbano informal consolidado, a distinção entre Reurb-S e Reurb-E, os mecanismos de legitimação fundiária e de posse, o maior protagonismo conferido ao Poder Público Municipal e a centralidade da Certidão de Regularização Fundiária como ato de integração entre a esfera administrativa e o Registro de Imóveis. Também se destacou a amplitude de imóveis passíveis de regularização, incluindo áreas públicas, rurais com uso urbano, e terrenos de marinha, sinalizando a abrangência do instituto, bem como a vedação de sua implementação em áreas específicas, como as decretadas pelo presidente como de segurança nacional. Constatou-se ainda a responsabilidade compartilhada entre entes públicos e privados na implementação da infraestrutura essencial, a depender da modalidade de regularização.

O estudo do procedimento demonstrou o desenho bifásico da Reurb, com uma fase administrativa, conduzida pelo Município, e uma fase registral, realizada no âmbito do Registro de Imóveis. Se a primeira se caracteriza pela instauração, instrução, notificações e decisão culminando na emissão da CRF, a segunda confere materialidade jurídica à regularização, com abertura de matrículas, individualização das unidades e consolidação da posse em propriedade.

O registrador, nesse contexto, foi retratado como agente de legalidade e elo fundamental para a segurança jurídica do processo, assumindo papel ativo na efetividade da política pública.

Ao final, compreendeu-se que a Lei nº 13.465/2017 representa um marco de inflexão na regularização fundiária, ao deslocar o eixo do controle judicial para o protagonismo administrativo municipal, qualificado posteriormente pelo registrador de imóveis, sem ingressar no mérito administrativo, por meio da CRF.

A Reurb emerge como instrumento extraordinário de integração de realidades consolidadas, mais voltado à correção de situações fáticas do que à prevenção de novas irregularidades. Embora suas inovações tenham ampliado as possibilidades de inclusão jurídica e social, permanecem os desafios relativos à compatibilização com a função social da propriedade, à proteção ambiental e à garantia de que o processo de regularização não se converta em mecanismo de legitimação de desigualdades históricas. Assim, a trajetória examinada revela avanços expressivos, mas também tensionamentos que ainda exigem reflexão crítica e monitoramento constante para que a regularização fundiária cumpra seu papel de instrumento efetivo de justiça territorial e inclusão social.

6. REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu. Alguns Dificuldades Constitucionais da Lei 13.465/2017. In: Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017. PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.) São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

AMARAL, Luma Marques Leomil. Da Vedação da Ocupação em Área de Proteção da Ocupação em Área de Preservação Permanente à Possibilidade de Regularização Fundiária de Interesse Específico. In: Teoria da Regularização Fundiária. MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Coord.) Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BERRIEL, Luiza Helena. Olhar sobre a evolução do direito urbanístico a partir do direito à cidade. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito Urbanístico) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 3

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 13 dez. 1937.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera diversas leis e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a

eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera diversas leis e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 1973.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 1979.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas no Império e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. Coleção das Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1850.

CANIL, Katia; AMORE, Caio Santo; MORETTI, Ricardo Sousa. Riscos Geológicos, Consolidação e Segurança Jurídica da Posse: Possibilidades Presentes no Novo Marco Legal da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social. In: Regularização Fundiária Urbana. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 529

CHEZZI, Bernardo Amorim. Condomínio de lotes: aspectos civis, registrais e urbanísticos. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. Manual de regularização fundiária urbana – REURB. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021

DO LAGO, Ivan Jacopetti. História da Publicidade Imobiliária no Brasil. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Pp.60-63

FUNARI, Marcos Roberto. A Regularização Fundiária Urbana nas Unidades de Conservação e nas Áreas de Proteção aos Mananciais. In: Regularização Fundiária Urbana. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019

KHURI, Naila de Rezende. O novo instituto da legitimação fundiária na regularização fundiária urbana. Primeiras reflexões sobre a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord). São Paulo: YK Editora, 2017, p. 305.; MACEDO, 2020, p. 233

KÜSTER, Percy José Cleve. REURB – Regularização fundiária urbana: do caos à dignidade, da teoria à prática. 2. ed. São Paulo: YK Editora, 2024.

LAGO, Ivan Jacopetti do. História da Publicidade Imobiliária no Brasil. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. pp. 60-63

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do século XX a 1979. 2010. 294 f. Tese (Doutorado em Arquitetura – Área de Concentração em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Pp. 38-39.

LIMA, Leo Vinícius Pires de. Reurb e seus Instrumentos. IN MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. 1ª Edição. São Paulo: YK Editora, 2019. pp. 56-57.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação de ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MASSONETTO, Luís Fernando. Aspectos críticos da Lei nº 13.465/17: a legitimação fundiária como mecanismo de aquisição originária da propriedade urbana e a desconstrução das competências federativas da política urbana constitucional. In: MARCHI, Eduardo C. Silveira; et al. (org.). Regularização Fundiária Urbana. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2019.

MENDES, José Sacchetta Ramos. Desígnios da Lei de Terras: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império. Caderno CRH, Salvador, v. 22, n. 55, p. 173–184, jan./abr. 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-49792009000100011>>

MESGRAVIS, Laima. História do Brasil Colônia. São Paulo: Contexto, 2017, p. 15.

PAIVA, João Pedro Lamana. Da moradia à propriedade. In: MARCHI, Eduardo C. Silveira; et al. (org.). Regularização Fundiária Urbana. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2019.

PAIVA, João Pedro Lamana; BURTET, Tiago Machado. Regularização Fundiária Urbana, Lei 13.465/17 e Decreto 9.310/2018. Porto Alegre: Colégio Registral do Rio Grande do Sul, 2018, p. 26

PINTO, VICTOR CARVALHO. Regularização de Assentamentos Urbanos em Zona Rural: O Princípio da Eficiência na Ocupação do Solo como Critério de Conveniência e Oportunidade. In; Regularização Fundiária Urbana. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.) São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 149.

RODRIGUES, Daniel Lago. Evolução histórica do Registro Torrens. 2023. 610 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito Civil, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023

ROSENVOLD, Nelson. A legitimação fundiária – uma polêmica inovação. Belo Horizonte, 20/12/2017. Disponível em <https://www.nelsonrosenvold.info/single-post/2017/12/20/A-Legiti-mação-fundiária---uma-polêmica-inovação>. Acesso em 24/04/2020.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 340.

SILVA, Lígia Osorio. Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Editora da Unicamp, 1996. p. 13-14.