

**O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A GARANTIA DA VIDA DIGNA:
uma análise a partir da realidade do município de Serro/MG¹.**

***THE PROCESS OF LAND REGULARIZATION AND THE GUARANTEE OF DECENT
LIFE: an analysis based on the reality of the municipality of Serro/MG***

Renato Marcucci Barbosa da Silveira²

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo apresentar o instituto da REURB-S como um instrumento urbanístico capaz de viabilizar, concretamente, a dignidade humana nos ambientes urbanos nos quais são implementados. No caso específico deste trabalho, acompanhou-se o início do processo de regularização fundiária pelos quais passam dois bairros da cidade de Serro/MG, quais sejam, Novo Cruzeiro e Lazareto. Primeiramente, os instrumentos jurídicos e políticos da política urbana brasileira foram analisados em seus aspectos gerais, bem como as diretrizes dos instrumentos de política urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade. Após, a REURB foi apresentada em ambas as modalidades, sendo conferida mais atenção à modalidade de regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S), por ser essa a modalidade verificada nos locais de pesquisa. Ao final, os números apresentados trazem de maneira inicial as famílias beneficiadas com a expedição do registro imobiliário de seus imóveis, contribuindo para o leitor tire suas conclusões a respeito a vocação do instituto da REURB-S para a viabilização da dignidade humana através da moradia digna.

Palavras-chave: Direito à Moradia. Direito Urbanístico. Regularização Fundiária Urbana.

I INTRODUÇÃO

Os problemas urbanísticos provocados em razão da precária condição econômica de grande parte da população brasileira, somada à ausência de recursos financeiros dos Municípios que possam ser direcionados para investimento em políticas públicas de amplo alcance e, por vezes, a falta de interesse dos gestores públicos quanto à definitiva solução daqueles mesmos problemas, são de conhecimento notório em razão da vida cotidiana que se observa a partir da realidade urbana brasileira.

¹ Este artigo compõe o trabalho final apresentado para o Fundo de Incentivo à Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – FIP PUC MINAS.

² Mestre em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor de Direito Civil da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Coordenador do Serviço de Assistência Judiciária da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais *campus* Serro. Coordenador do curso de pós-graduação em Direito Ambiental e Minerário do Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – IEC PUC MINAS. Advogado.

A falta de acesso à propriedade urbana formal é um dos problemas urbanísticos mais presentes na realidade dos Municípios do país, não somente, mas, principalmente, para aquelas pessoas que compõem as camadas economicamente mais vulneráveis da população brasileira, gerando a desorganização do uso do espaço urbano a partir de ações irregulares de uso e ocupação do solo.

O Estatuto da Cidade – Lei n.º 10.257/01 – promulgado e em vigor desde 2001, se apresenta como instrumento jurídico inovador na realidade brasileira, vez que busca a melhoria da qualidade de vida nas cidades a partir da regulação da Política Urbana proposta pela Constituição Federal de 1988, instituindo caminhos para a adequação da real situação de uso e ocupação do solo das cidades à ordem urbanística então proposta.

O artigo 4º inc. V do Estatuto da Cidade estabelece os instrumentos políticos e jurídicos a serem utilizados para aquele fim de ordenação dos espaços urbanos das cidades e, em sua alínea “q”, indica a regularização fundiária a qual passou a ser regulamentada por lei específica.

A partir da análise do art. 9º *caput* da Lei n.º 13.465/17 pode-se afirmar que a REURB – Regularização Fundiária Urbana – é um processo de inclusão de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano formal das cidades, pela observância e utilização de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

Os *núcleos urbanos informais* receberam conceituação específica através do artigo 11 daquela mesma lei, para ser utilizada no contexto dos processos de regularização fundiária implementados pelos Municípios no intuito de identificar as ocupações clandestinas, irregulares ou nas quais 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.

Assim, a REURB encontra-se estruturada sobre determinados pressupostos, sendo um dos mais relevantes a sua orientação a partir dos princípios da Política Urbana constitucionalmente estabelecida, tomando a concretização da função social da cidade e da propriedade imobiliária urbana como um de seus objetivos.

A observância desse princípio deve ser acompanhada pela obediência ao princípio da gestão democrática da cidade, de forma a estabelecer um procedimento de regularização fundiária urbana que priorize a escuta das demandas dos interessados que estarão submetidos aos seus impactos.

Além disso, e pelas mesmas razões, os objetivos da Política Urbana previstos no artigo 2º do Estatuto da Cidade estão em sintonia com os objetivos traçados no artigo 10 da Lei n.º 13.465/17, em busca da denominada *regularização fundiária urbanística plena*, ou seja, para alcançar, ao final do processo, os interesses envolvidos nas dimensões jurídica, ambiental, social e urbanística.

A redação do artigo 9º da Lei n.º 13.465/17 destina a REURB à promoção da inclusão de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano formal das cidades, contudo, deve-se superar a mera busca pela titulação do direito de propriedade através da matrícula imobiliária, promovendo de forma efetiva a concretização do direito fundamental à moradia digna, conforme o *princípio da não remoção* ou *da permanência*, previsto no artigo 10 inc. III daquele instrumento legal.

Considerando essas linhas introdutórias e a ocupação territorial observada na cidade de Serro/MG, a qual é influenciada por uma rica e complexa realidade de

interesses os quais interferem diretamente na construção dos problemas urbanísticos visivelmente perceptíveis naquela localidade, observa-se que a regularização fundiária se apresenta como o caminho inicial e possível para proporcionar o pleno cumprimento da função social daquela cidade.

II OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL

Nas palavras de Sundfeld (2014, pág. 60), a respeito da apresentação de possível solução jurídica para o problema do acesso à propriedade urbana formal, o Estatuto da Cidade constitui a primeira tentativa de resposta jurídica à questão, uma vez que propõe um modelo de direito urbanístico popular, a partir da utilização de duas ações que dialogam entre si, quais sejam: a) a inclusão de grupos marginalizados no direito urbanístico; e b) a adequação da ordem urbanística à situação real da população, por meio de normas especiais de urbanização – ordem urbanística popular.

Conforme será observado mais adiante, o processo de regularização fundiária urbana, principalmente, aquele denominado de REURB-S – o qual concentra suas atenções na população de baixa renda dos centros urbanos –, abrange ambos os aspectos mencionados acima.

Nesse sentido, o artigo 2º inc. XIV do Estatuto da Cidade informa que é objetivo da política urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana através da *“regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, [...]”*. (BRASIL, 2001)

Ainda com Sundfeld (2014, pág. 61), estando incluída no ordenamento jurídico brasileiro a necessidade de regularização fundiária urbana das ocupações populares a partir da observação de suas peculiaridades, a legislação urbanística pátria deve assumir uma postura de adequação de suas proposições àquelas realidades postas, para que haja a construção de um urbanismo a elas adequado.

A Lei n.º 10.257/01 (Estatuto da Cidade), regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição da República de 1988, estabeleceu vários instrumentos jurídicos visando a concretização da Política Urbana constituída pelo texto constitucional, os quais serão apresentados a seguir e dos quais faz parte a regularização fundiária urbana – REURB.

II.1. Estatuto da Cidade: diretrizes gerais e instrumentos da Política Urbana

O Estatuto da Cidade foi promulgado 13 (treze) anos após a entrada em vigor do Texto Constitucional de 1988, regulamentando os seus artigos 182 e 183, os quais estabeleceram a previsão da Política Urbana Nacional, assumindo um lugar de extrema importância dentro do ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que se apresentou como um dos pilares do direito urbanístico no Brasil, juntamente com a Constituição da República de 1988 e a Lei Federal n.º 6.766/79 (Lei de parcelamento do solo).

Coube ao Estatuto da Cidade traçar as diretrizes gerais para a política urbana brasileira, regular a produção, o conteúdo mínimo e a revisão dos planos diretores e elencar, de maneira exemplificativa, os instrumentos de política urbana, inclusive os relacionados à gestão democrática das cidades. Estes elementos trazidos pelo Estatuto da Cidade, somados às diretrizes e regras gerais de parcelamento do solo urbano traçadas pela Lei Federal 6766/79, também conhecida como Lei Lehmann, constituem o núcleo, ou a essência, do campo temático do direito urbanístico. (Sotto, 2020, pág. 22).

O Estatuto da Cidade fora apresentado como uma salutar inovação no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, seja pelos instrumentos trazidos para a concretização das funções sociais da cidade e da propriedade imobiliária urbana, seja pelos inúmeros deveres e obrigações atribuídos aos titulares de direitos sobre imóveis urbanos (particulares ou públicos), tendo sempre em vista a competência constitucionalmente atribuída aos Municípios, para elaboração normativa capaz de organizar todos os interesses que entrecortam a realidade concreta das cidades.

Andrade (2019, págs. 125-126) identifica o Estatuto da Cidade como uma lei que visa romper com o caos urbano, fruto de uma produção legislativa desordenada em relação às cidades brasileiras, para propor uma grande reforma urbana pautada em diretrizes gerais³ alinhadas com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, conforme se observa nos artigos 1º e 3º daquele instrumento legal.

A proposta inovadora trazida pelo Estatuto da Cidade é bem evidente em todo o seu texto, sendo que em seu art. 1º parágrafo único, o tom a ser seguido quando da utilização de seus instrumentos já foi apresentado, qual seja, a regulação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar do cidadão e do equilíbrio ambiental, além da preocupação com a questão da moradia e habitação, sendo este assunto recorrente em diversos de seus artigos.

Em suas noções gerais, o Estatuto da Cidade se apresenta como Lei federal de âmbito nacional, a qual estabelece diretrizes gerais da Política Urbana em ordem à sistematização do Direito Urbanístico pátrio, estabelecendo uma diversidade considerável de instrumentos – dentre eles o Plano Diretor – dispostos para o cumprimento daquele objetivo, através de uma proposta de gestão democrática das cidades.

Nesse norte, o artigo 4º do Estatuto da Cidade traz um rol exemplificativo de instrumentos que devem ser utilizados na execução da Política Urbana pelos entes públicos responsáveis, principalmente, os Municípios, de acordo com os seus respectivos interesses e peculiaridades, os quais podem ser responsáveis pela criação de novos instrumentos de política urbana trazidos no contexto dos Planos Diretores.

A estrutura apresentada pelo artigo 4º do Estatuto da Cidade, ao organizar os instrumentos ali dispostos, permite observar que os incisos I, II e III tratam dos

³ Dentre essas diretrizes gerais, as quais devem ser executadas em vista do **pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, chama a atenção** a redação do art. 2º, inc. VI “e”, que ao afirmar que a política urbana deve evitar a retenção especulativa do imóvel, encontra uma perspectiva de rompimento com a lógica de financeirização do espaço urbano e mercantilização do acesso à moradia, historicamente consagrada no Brasil, [...] (Andrade, 2019, pág. 127).

instrumentos de planejamento para a execução da Política Urbana nos mais diversos âmbitos territoriais, em outras palavras, os incisos citados tratam dos *planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*; do *planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões* e do *planejamento municipal*.

Especificamente no âmbito municipal, o instrumental do planejamento conta com o *plano diretor*, a *disciplina do parcelamento, uso e da ocupação do solo*; com o *zoneamento ambiental*; o *plano plurianual*; as *diretrizes orçamentárias e orçamento anual*; a *gestão orçamentária participativa*; os *planos, programas e projetos setoriais*; os *planos de desenvolvimento econômico e social*.

A respeito dos instrumentos mencionados acima, os quais estão presentes no artigo 4º inciso III do Estatuto da Cidade, Dallari (2014, pág. 80) ressalta as diferenças existentes entre eles, quais sejam: os instrumentos das alíneas *a, b e c* são planos físicos, destinados a disciplinar espaços urbanos; os instrumentos previstos nas alíneas *d e e* são de caráter econômico, destinados a disciplinar o uso dos recursos financeiros municipais; o instrumento presente na alínea *f* refere-se ao processo de elaboração e execução dos orçamentos acima referidos e corresponde a princípios e preceitos constitucionais relativos ao processo de participação; os instrumentos presentes na alínea *g* referem-se a áreas específicas de atuação, com maior ou menor amplitude (p.ex.: coleta de lixo, saneamento básico etc.) e, por fim, os instrumentos previstos na alínea *h* disciplinam os recursos financeiros públicos municipais, além de abranger ações de particulares e de outros níveis de governo.

O inciso IV daquele mesmo artigo traz os instrumentos vinculados às ações tributárias e econômicas, as quais são de fundamental importância para a execução da Política Urbana, na medida em que visam a arrecadação de recursos para a implementação de seus objetivos, sendo eles o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; a contribuição de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Dentre os instrumentos da Política Urbana, aqueles que interessam diretamente ao tema deste trabalho são os previstos no artigo 4º inciso V do Estatuto da Cidade – instrumentos políticos e jurídicos –, especialmente o previsto na alínea “q”, qual seja, a regularização fundiária.

Contudo, antes de apresentá-los é necessário mencionar algumas características do Plano Diretor, bem como o seu papel fundamental na utilização de todos os instrumentos até aqui mencionados, além daqueles que também o serão a seguir.

De acordo com balizada doutrina, o termo *plano diretor* já era utilizado antes mesmo da Constituição da República de 1988, em seu artigo 182 §1º, apontá-lo como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Andrade (2019, pág. 175) ressalta que o seu emprego é observado desde a década de 1930 sem que houvesse consenso a respeito de sua utilização, sua forma e conteúdo, não obstante verificar-se que a expressão se refere ao período histórico do planejamento técnico e científico do urbanismo brasileiro, quando esse começou a levar em consideração todos os aspectos da cidade, inclusive os sociais e econômicos.

O planejamento urbano assumido como método a ser seguido para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade ganhou importância e estrutura,

primeiramente, com a Constituição da República de 1988 e depois com a promulgação do Estatuto da Cidade, cujo rol de planos ganhou lugar de destaque.

Contudo, dentre todos os planos previstos como instrumentos necessários para a execução do planejamento urbano, o plano diretor é o mais importante dada a sua obrigatoriedade para diversos Municípios, pelo fato de assumir forma de lei municipal, de orientar o conteúdo da propriedade imobiliária urbana, além de ser instrumento necessário para a utilização eficaz de grande parte dos instrumentos da política urbana como o PEUC (parcelamento, edificação e utilização compulsórios), o IPTU progressivo e a desapropriação sanção, uma vez que aqueles instrumentos devem por ele ser previstos.

Além das consequências supra mencionadas, outra há que se destaca em razão da importância na implementação de suas determinações, qual seja, a de assumir a função de lei orientadora de todas as demais normas urbanísticas do Município, condicionando a validade de todas elas às determinações do plano diretor⁴, ou seja, “norma urbanística contrária às diretrizes do Plano Diretor não ingressa validamente no sistema normativo em razão de um defeito insanável do seu processo de produção, referente, portanto, à sua fonte material.” (Sotto, 2020, pág. 31)

Por fim, vale ressaltar juntamente com Andrade (2019, pág. 162) que o Plano Diretor deixou a sua antiga posição periférica no cenário urbanístico brasileiro, para assumir o papel de instrumento fundamental na busca pela concretização da função social da cidade e da propriedade urbana, dispondo sobre a utilização dos instrumentos analisados acima, sobretudo, a regularização fundiária urbana – REURB.

III A REURB COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

Primeiramente, torna-se necessário apresentar o recorte científico adequado aos objetivos deste trabalho, qual seja, as características mais significativas do instituto da regularização fundiária urbana, sobretudo daquela relacionada às questões de interesse

⁴ A respeito do tema relacionado à existência ou não de hierarquia entre o Plano Diretor e as demais leis urbanísticas municipais, a questão foi solucionada quando do julgamento do RExt. 607.940/DF (repercussão geral), fixada a tese de que as demais leis municipais de cunho urbanístico devem se adequar às diretrizes previstas no Plano Diretor que determina as diretrizes gerais de ordenação da cidade, nos termos abaixo:

TEMA 348 (REPERCUSSÃO GERAL) - PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO BÁSICO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E DE EXPANSÃO URBANA. Relator(a): Min. Teori Zavascki. **Leading Case:** RE 607.940. **Descrição:** Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 182, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, a obrigatoriedade, ou não, de seguir o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, a fim de se definir a constitucionalidade, ou não, da Lei Complementar Distrital nº 710/2005, que dispõe sobre Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas – PDEU, para fins de estabelecimento de condomínios fechados, de forma isolada e desvinculada do plano diretor. **Tese:** *Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.* (Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3823627&numeroProcesso=607940&classeProcesso=RE&numeroTema=348>. Acesso em: 14 de janeiro de 2024.

social (REURB-S), como instrumento da Política Urbana no Brasil, e regulamentada pela Lei Federal n.º 13.465/17, para que elas sejam analisadas conforme a experiência da cidade de Serro/MG.

Assim, a análise não partirá de uma reconstrução histórica do instituto e nem de sua evolução conceitual e contetudística no cenário legislativo brasileiro ao longo dos anos, mas de uma verificação do instituto a partir de seus contornos dados atualmente e, neste sentido, a regularização fundiária urbana – REURB – encontra-se estruturada sobre determinados pressupostos.

O primeiro deles é o de que a REURB observa os princípios da Política Urbana nacional e tem como principal objetivo a concretização da função social da cidade e da propriedade imobiliária urbana, a partir de um procedimento que prioriza a escuta das demandas dos interessados que estarão submetidos aos seus impactos, ou seja, de certa forma, o *princípio da gestão democrática da cidade* deve orientar o procedimento de regularização fundiária urbana.

Além disso, os objetivos da Política Urbana, previstos no artigo 2º do Estatuto da Cidade, estão em sintonia com os objetivos traçados no artigo 10 da Lei n.º 13.465/17, em busca da denominada *regularização fundiária urbanística plena*, ou seja, aquela que busca alcançar, ao final do processo, os interesses envolvidos nas dimensões jurídica, ambiental, social e urbanística.

Por fim, considerando que a redação do artigo 9º da Lei n.º 13.465/17 destina a REURB à promoção da inclusão de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano formal das cidades, deve-se superar a mera busca pela titulação do direito de propriedade, ou seja, da matrícula imobiliária. O ponto central da REURB é a concretização do direito fundamental à moradia digna, conforme o *princípio da não remoção ou da permanência*.

Dito isso, é possível obter uma visão geral da regularização fundiária urbana proposta na Lei n.º 13.465/2017, da seguinte forma⁵: a) o Título II, Capítulo I trata das disposições gerais da regularização fundiária urbana (arts. 9º ao 13) e dos legitimados para requerer a REURB (art. 14); b) o Capítulo II trata dos instrumentos da REURB em suas disposições gerais (arts. 15 ao 18), da demarcação urbanística (arts. 19 ao 22), da legitimação fundiária (arts. 23 e 24) e da legitimação de posse (arts. 25 a 27); c) o Capítulo III trata do procedimento administrativo da REURB em suas disposições gerais (arts. 28 a 34); do projeto de regularização fundiária (arts. 35 a 39) e da conclusão da REURB (arts. 40 e 41); e d) no Capítulo IV a lei trata do registro da regularização fundiária (arts. 42 a 54).

A partir dessa análise, pode-se afirmar que a REURB é um processo de inclusão de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano formal das cidades, através da observância e utilização de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

Núcleo urbano informal, nos termos do artigo 11 da Lei n.º 13.465/17, é aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação

⁵ O Título I da Lei 13.465/17 trata da Regularização Fundiária Rural e o Título III da Lei 13.465/17 trata dos Procedimentos de avaliação e alienação de imóveis da União.

de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

Portanto, a situação fática de irregularidade fundiária necessária para que o Município possa buscar, através do instituto da REURB, a regularização de partes de seu território se apresenta quando é observada a incompatibilidade entre o possuidor do imóvel e a indicação do proprietário na matrícula imobiliária, ou seja, quando aquele não está indicado nesta como o proprietário do imóvel ocupado, apesar de poder trazer consigo os requisitos legais para a aquisição do direito real de propriedade sobre o imóvel (p.ex. pela usucapião).

Outras questões a respeito da implementação do procedimento de regularização devem ser obedecidas, como o fato de que a REURB promovida mediante legitimação fundiária somente ocorrerá para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma da Lei 13.465/17, até 22 de dezembro de 2016, nos termos do seu artigo 9º parágrafo único.

Além disso, não se submetem à REURB os núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal, nos termos do artigo 11 §5º da Lei n.º 13.465/17, mas, por outro lado, esta mesma lei inova no aspecto de sua abrangência quando conceitua, em seu artigo 11 inc. I, o núcleo urbano como assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei Federal nº 5.868/72⁶, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural.

Assim, é possível que o procedimento de regularização envolva imóvel situado em área rural, bem como na hipótese de núcleo urbano informal situado (total ou parcialmente) em APP ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estado ou Município, sendo necessário, neste último caso, a realização de estudos técnicos, no âmbito da REURB, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior – artigo 11 § 2º da Lei n.º 13.465/17.

Na hipótese do procedimento de REURB envolver área de unidade de conservação de uso sustentável, a qual admita regularização fundiária nos termos da lei, o órgão gestor da unidade de conservação deverá dar anuência ao processo de regularização, 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 – artigo 11 § 3º da Lei n.º 13.465/17.

Não obstante, ressalte-se que o primeiro instrumento legal que traça normas específicas relacionadas à regularização fundiária no Brasil foi a Lei Federal n.º 11.977/2009 (Lei do Minha Casa Minha Vida), conceituando a regularização fundiária em

⁶ A redação do art. 11 § 6º da Lei n.º 13.465/17 demonstra que as disposições daquela lei podem ser aplicadas aos imóveis localizados em zona rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no art. 8º da Lei 5.868/72, a qual cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural.

seu artigo 46⁷. Antes dela, sem apresentar caráter exclusivo a respeito do tema, tem-se a Lei Federal n.º 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo), trazendo normas de viabilização do processo de regularização fundiária e, por fim, a Lei n.º 13.465/17 traça contornos específicos a respeito da regularização fundiária urbana – REURB, a partir do seu artigo 9º⁸.

Noutro ponto deste trabalho, mencionou-se que os objetivos da Política Urbana dialogam com os objetivos da regularização fundiária urbana, vez que ambos os instrumentos jurídicos mencionados buscam, de maneira geral, a promoção da vida digna no meio-ambiente urbano.

Assim, os objetivos da REURB devem ser observados pelos entes políticos quando do exercício das respectivas atividades urbanísticas em prol do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, dentre eles:

- a) 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;
- b) criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- c) 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;
- d) promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- e) garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- f) concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- g) prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- h) franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (Brasil, 2017)

Por outro lado, observando este aspecto dos objetivos da regularização fundiária, a doutrina se refere ao termo regularização fundiária plena quando pretende indicar aquela realizada de forma a executar medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, e ao termo regularização fundiária em sentido estrito quando for realizada com foco na titulação dos imóveis, ou seja, na resolução pontual da irregularidade documental dos imóveis envolvidos no processo.

Ao fim e ao cabo, este processo busca a regularização dos assentamentos irregulares em todo o território nacional, bem como a atribuição de título àqueles que ocupam essas áreas da cidade. Tal objetivo, em última análise, contribui para a viabilização da vida digna das pessoas, para o cumprimento das funções sociais da

⁷ Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Brasil, 2009)

⁸ Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (BRASIL, 2017).

cidade e da propriedade urbana, bem como para a valorização do patrimônio imobiliário urbano.

Outros instrumentos jurídicos também podem se juntar àqueles urbanísticos para viabilizar o processo ordenação dos assentamentos irregulares das cidades, como é o caso do *consórcio imobiliário para fins de PEUC e Regularização Fundiária*.

Andrade (2019, págs. 167-168) ressalta que o artigo 46 do Estatuto da Cidade permite ao Município estabelecer com o proprietário de imóvel notificado para fins de PEUC, consórcio imobiliário para viabilização financeira das adaptações necessárias ao adequado aproveitamento do imóvel, sendo que tal situação passou a ser permitida, também, para os imóveis participantes dos processos de regularização fundiária da seguinte forma: o proprietário transfere ao Poder Público municipal o imóvel de sua propriedade e que fora notificado para os fins do PEUC ou que seja objeto de regularização fundiária urbana, para que ao fim das obras venha a receber unidades imobiliárias devidamente edificadas como pagamento, com valor não superior ao correspondente do valor do imóvel antes da execução das obras.

Apesar das críticas apresentadas pela doutrina ao conteúdo da Lei n.º 13.465/17, pode-se observar que são trazidos por ela requisitos de ordenação do território das cidades de forma a atingir dimensões urbanística (com a implementação de políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida nas cidades) jurídica (garantindo segurança jurídica a partir do reconhecimento da situação do possuidor do imóvel, adequando a situação de fato à situação de direito) e registral (garante o registro adequado às respectivas matrículas imobiliárias, contribuindo, inclusive, para a sua valorização econômica) da propriedade imobiliária urbana, contribuindo, ao fim e ao cabo, para a concretização de sua função social⁹.

III.1. Modalidades (art. 13 da Lei n.º 13.465/17)

Nos termos do artigo 13 da Lei n.º 13.465/17, duas são as modalidades passíveis de serem utilizadas pelos entes políticos responsáveis pela organização territorial das cidades para fins de regularização fundiária urbana, quais sejam, a *Reurb de Interesse Social (REURB-S)* aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e a *Reurb de Interesse Específico (REURB-E)* aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda.

Portanto, conclui-se que a REURB-E atende aos interesses da população de média e alta renda das cidades, podendo ser observada em área especificamente identificada para recebê-la, não havendo impedimento para a sua implementação ocorra

⁹ Fernanda Carolina Costa, em curso organizado pelo IBDU em 2023, afirmou entender que a REURB é uma forma de parcelamento do solo de traz para frente, pois, no parcelamento tradicional o loteador apresenta o projeto para a divisão em lotes da área a ser loteada, o Poder Público implementa a infraestrutura para viabilizar a habitabilidade e, após, a titulação dos imóveis individualizados acontece. Na REURB é necessário apresentar o projeto de ordenação de uma área ocupada informal e irregularmente, sendo necessário ao Poder Público realizar a implantação da infraestrutura para viabilizar a habitabilidade e depois realizar a titulação dos imóveis.

conjuntamente com a REURB-S em um mesmo território, podendo ambas as hipóteses de regularização fundiária urbana coexistir em um mesmo assentamento urbano.

Além disso, o artigo 13 § 4º da Lei n.º 13.465/17, estabelece que os Municípios e o Distrito Federal podem permitir o uso misto de atividades (residencial e comercial) na REURB, como forma de incentivar o desenvolvimento econômico da área submetida ao processo de regularização.

Ao analisar aquelas duas formas de regularização fundiária urbana, a pergunta sobre o motivo da identificação do *interesse* da REURB (se de interesse social ou de interesse específico) pode ser uma constante, contudo, o artigo 13 § 5º da Lei n.º 13.465/17 explica que a classificação visa, exclusivamente, identificar os responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essenciais e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais, conforme o § 1º do mesmo artigo.

Nos termos do artigo 36 *caput*, inc. VIII e § 1º da lei n.º 13.465/17, o projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, a indicação das obras de infraestrutura essencial, quando se fizer necessário, sendo caracterizados como infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: I) sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II) sistema de coleta e tratamento do esgoto sanitário, coletivo ou individual; III) rede de energia elétrica domiciliar; IV) soluções de drenagem, quando necessário; V) outros equipamentos a serem definidos pelo Município em função das necessidades locais e características regionais.

Contudo, a implementação da infraestrutura essencial não precisa ocorrer de uma única vez e nem previamente ao início do procedimento de regularização fundiária urbana, uma vez que o artigo 36 § 3º da Lei n.º 13.465/17 permite que tais obras ocorram antes, durante ou após a conclusão da REURB.

No contexto da REURB-S, a implementação e a manutenção da infraestrutura essencial, dos equipamentos comunitários e das melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização caberá ao Poder Público competente, o qual poderá utilizar-se de recursos públicos e privados, conforme determinação do artigo 37, *caput* da Lei n.º 13.465/17.

No contexto da REURB-E, a responsabilidade pela implementação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários (quando for o caso) poderá ser atribuída aos beneficiários do procedimento de regularização fundiária urbana, dependendo de deliberação do Distrito Federal ou dos Municípios que deverão definir essa questão quando da aprovação dos projetos de regularização, conforme determinação do artigo 38, *caput*, inc. II e § 1º da Lei n.º 13.465/17.

De qualquer forma, os beneficiários da REURB são responsáveis pela conexão das edificações aos equipamentos e à infraestrutura de prestação de serviços públicos de água, esgoto e energia elétrica, salvo disposição em contrário em lei municipal competente, conforme determina o artigo 13 § 7º da Lei n.º 13.465/17.

Além da responsabilidade em relação à implementação da infraestrutura essencial, outra questão que varia em razão da modalidade da REURB adotada diz

respeito às atribuições de isenções¹⁰ previstas na lei a respeito de custas e emolumentos cartorários¹¹.

A gratuidade garantida no contexto da REURB-S independe da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação, sendo que cartórios que, sem motivo justo, deixarem de cumprir a gratuidade, que retardarem ou não efetuarem o registro conforme determinado em lei, nos termos do artigo 13 § 6º da Lei n.º 13.465/17 estão sujeitos a multa e sanção administrativa, nos termos do artigo 44 da Lei Federal n.º 11.977/09, observados os termos do artigo 30 §§ 3º-A e 3º-B da Lei Federal n.º 6.015/73 (Lei de Registros Públicos).

Juntamente com Dallari (2014, págs. 84-85) ressalta-se que os direitos garantidos no âmbito das modalidades de regularização fundiária urbana, especialmente à REURB-S, não podem ser interpretados como privilégios para os economicamente fracos, mas devem ser entendidos como forma de aplicar o direito com razoabilidade, objetivando a viabilização e o atendimento dos diversos interesses e valores constitucionalmente determinados.

III.2. Os legitimados para a propositura da REURB e os Municípios nesse processo

Os legitimados para a propositura da REURB, os quais poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro, estão previstos no artigo 14 incs. I a V da Lei n.º 13.465/17, e são os seguintes:

- a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- 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;

¹⁰ Fernanda Carolina Costa, em curso ministrado no IBDU em 2023, informou que os atos anteriores ao registro final do processo de regularização fundiária (p.ex. levantamentos preliminares da área atendida pelo processo de regularização mediante expedição de certidão de inteiro teor) **não estão isentos de custas** e que, por vezes, os Municípios têm preferido fazer acordos nos cartórios para pagar parte ou todos os custos, para agilizar o processo de regularização.

¹¹ Art. 13 [...]

§ 1º. Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à REURB-S:

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

II – o registro da legitimação fundiária;

III – o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV – o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V – a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI – a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII – o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII – o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo. (Brasil, 2017)

- os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
- a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e
- o Ministério Público. (Brasil, 2017)

O artigo 14 §3º da Lei n.º 13.465/17 não afasta a responsabilidade administrativa, civil ou criminal do proprietário do terreno, loteadores e incorporadores, ou os seus sucessores, que tenham requerido a instauração da REURB, mas que, por outro lado, também deram causa à formação de núcleos urbanos informais.

Neste sentido, torna-se importante estar atento ao papel dos Municípios no processo de regularização fundiária urbana, pois, a Constituição de 1988 lhes atribuiu competência singular em diversos temas, sendo que no aspecto urbanístico o artigo 30 inc. VIII determina a competência para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A Lei da REURB atribuiu aos Municípios responsabilidades específicas na condução do procedimento de regularização fundiária urbana, conforme é possível identificar em vários artigos da lei supra citada, p. ex: a) art. 11 § 1º; b) art. 12 *caput*; c) art. 30 incs. I, II, III; d) art. 31 *caput*; e) art. 32 *caput* e f) art. 34 *caput*.

III.3. Instrumentos, padrões urbanísticos e procedimento administrativo da REURB

A eficácia do procedimento de regularização fundiária urbana depende, evidentemente, da dinâmica observada nos instrumentos que se encontram à disposição no ordenamento jurídico, especialmente, os que foram elencados no art. 15 da Lei n.º 13.465/17, sendo que alguns deles possuem suas origens em outras áreas do Direito (p.ex. Direito Civil) denominados *instrumentos impróprios* e outros com sua origem vinculada ao Direito Urbanístico e com previsão na própria Lei da REURB denominados *instrumentos próprios*, nestes termos:

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

I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;

II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

- IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) ;
- X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 ;
- XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 ;
- XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;
- XIII - a concessão de direito real de uso;
- XIV - a doação; e
- XV - a compra e venda. (Brasil, 2017)

Considerando os objetivos e a extensão que se pretende dar a este trabalho, serão comentados abaixo os instrumentos da *demarcação urbanística*, *legitimação fundiária* e *legitimação de posse*, ressaltando que o primeiro deles foi apresentado inicialmente pela Lei n.º 11.977/09 e os dois últimos tiveram os seus contornos determinados pela Lei n.º 13.465/17.

A *demarcação urbanística* é um instrumento de política urbana vinculado à regularização fundiária nos termos dos arts. 19 a 22 da Lei n.º 13.465/17, o qual tem por objetivo, segundo Bordalo (2022, pág. 197-198) definir a área na qual serão identificados os imóveis – públicos e privados – relacionados como pertencentes ao núcleo informal submetido à regularização, não sendo condição necessária para a execução e legalidade do processo, mas equivalendo a um instrumento auxiliar da REURB. Concluídos os trabalhos, o auto de demarcação é expedido para a competente averbação no respectivo Cartório de Registro de Imóveis.

Pedroso (2019, pág. 747) além de chamar atenção para a importância da demarcação urbanística na expedição da CRF (Certidão de Regularização Fundiária¹²), reforça a importância daquele instrumento de regularização fundiária enquanto ferramenta para a identificação da área, do recorte dos terrenos, dos ocupantes e de outros dados importantes para a REURB, apesar de não ser obrigatório, devendo ser realizado, como regra, pelo próprio Município.

O procedimento se dá através da notificação dos titulares de domínio e dos confrontantes da área demarcada, para que apresentem, caso queiram, impugnação às informações constantes no auto de demarcação urbanística elaborado pelo Município, sendo que na hipótese de apresentação de impugnação total ou parcial, poderá ser utilizado o procedimento administrativo de solução de conflito (art. 21 da Lei n.º 13.465/17).

A *legitimação fundiária* é forma originária de aquisição do direito real de propriedade reconhecida por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito do procedimento de regularização fundiária urbana, nos termos dos artigos 23 e 24 da Lei n.º 13.465/17, àqueles que detiverem em área pública ou possuírem em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado¹³ existente em 22 de dezembro de 2016.

¹² Ato administrativo que põe fim à regularização fundiária em âmbito Municipal.

¹³ **Núcleo urbano informal consolidado** é 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,

Observa-se que não há estipulação de prazo mínimo de posse, como se observa no instituto da usucapião, contudo, é necessário realizar prova do exercício de atos de posse em imóvel particular ou exercício de detenção em imóvel público em 22 de dezembro de 2016, estando o imóvel presente em área identificada pelo Município como sendo núcleo urbano informal consolidado.

A legitimação fundiária pode ser observada em ambas as modalidades de REURB, contudo, para as hipóteses de regularização fundiária de interesse social o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de qualquer outro imóvel urbano ou rural, nem ter sido contemplado previamente com legitimação fundiária ou de posse de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que estabelecido em núcleo urbano distinto, nos termos do artigo 23 §1º incs. I, II e § 2º da Lei n.º 13.465/17 e no inciso III, há a previsão para a legitimação fundiária sobre bens imóveis não residenciais, caso o Município reconheça o interesse público da ocupação.

Por fim, a *legitimação de posse* é instrumento de política urbana caracterizada pelo ato do poder público que objetiva reconhecer ao ocupante de imóvel objeto da regularização fundiária urbana, título de posse que posteriormente será convertido em direito real de propriedade, desde que esteja submetido à propriedade privada, em razão da exceção trazida pelo artigo 25 § 2º da Lei n.º 13.465/17, que veda a sua utilização deste instrumento sobre imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

Na verdade, a situação fática da posse é reconhecida e formalizada através de título que será utilizado como meio para se atingir a titulação da propriedade, ainda naquela perspectiva clássica de se considerar o direito de posse como um caminho (e não como um direito autônomo) para se alcançar um direito maior, qual seja, o direito real de propriedade.

Portanto, há que se observar este instrumento em dois momentos, quais sejam, o primeiro em relação ao reconhecimento, pelo poder público municipal, do direito do possuidor de receber o título que reconhece a legitimação de posse, e o segundo em relação à conversão daquele título de posse em direito real de propriedade, seja por provocação do interessado, seja de forma automática como determina a lei.

O artigo 26, *caput* da Lei n.º 13.465/17¹⁴ estabelece que o possuidor a favor de quem houve a expedição do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos daquela expedição, terá consigo um título de propriedade sobre o imóvel possuído, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral, o qual surgiu da conversão automática daquele primeiro título de posse, desde que atendidos os termos e as condições do artigo 183 da Constituição Federal, nestes termos:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-

entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município, nos termos do art. 11 inc. III da Lei n.º 13.465/17.

¹⁴ 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.

a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988)

A lei ainda prevê outra hipótese de conversão do título de legitimação de posse em direito real de propriedade, quando o possuidor não atende aos requisitos previstos no texto constitucional, ele pode se valer de qualquer outra espécie de usucapião prevista no ordenamento jurídico, cujo requerimento será realizado e analisado, extrajudicialmente, perante o competente Cartório de Registro de Imóveis.

Deve-se chamar atenção para o fato de que esse tipo de conversão do título de legitimação de posse em título de direito real de propriedade, trazido pelo artigo 26 § 1º da Lei n.º 13.465/17, estabelece uma permissão de reconhecimento administrativo da usucapião.

Pedroso (2019, págs. 869-870) comenta sobre a pouca eficiência prática da conversão automática da posse em propriedade, primeiro porque a conversão ocorre mediante a observação das condições do art. 183 da Constituição Federal, ou seja, a verificação de tais requisitos será realizada junto ao Cartório de Registro de Imóveis, atraindo para este a responsabilidade em razão de eventual prática de ato ilícito; por outro lado, o autor aponta eventual insegurança jurídica, principalmente para terceiros, por garantir a conversão do direito de posse em direito real de propriedade sem que haja a prática de ato registral.

Outros elementos caracterizadores da *legitimação de posse* são a sua utilização exclusiva para fins de regularização fundiária REURB, a identificação dos possuidores ocupantes do imóvel, a qualidade da posse exercida por eles, inclusive, indicando o tempo de posse exercido pelos possuidores identificados, a sua transmissibilidade por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, tendo a sua expedição realizada pelo Município.

Por fim, torna-se importante salientar que o artigo 27 da Lei n.º 13.465/17 traz hipótese de cancelamento do título de legitimação de posse, pelo poder público emitente, quando constatado que as condições legalmente estipuladas deixaram de ser satisfeitas, independente de indenização para aquele que irregularmente se beneficiou do instrumento.

Todavia, o ato de cancelamento da legitimação previsto no art. 27 deve se concretizar antes da conversão da posse em propriedade (modo originário de aquisição da propriedade – art. 26, § 2º), uma vez que a partir desse momento desaparecerão os vícios que contaminavam a posse. (PEDROSO, 2019, págs. 881-882)

Segundo leciona Bordalo (2022, pág. 198-199), após a conversão da legitimação de posse em direito real de propriedade, o que se tem a título de análise é a de uma forma originária de aquisição da propriedade, restando o imóvel regularizado livre e desembaraçado de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Para além dos instrumentos de regularização fundiária urbana e de suas características, outros elementos que compõe este complexo procedimento merecem atenção na medida em que auxiliam a sua compreensão, sendo um deles a necessidade

de flexibilização dos parâmetros urbanísticos municipais ao se tratar de área submetida ao procedimento de regularização fundiária urbanística.

O artigo 2º inc. XIV do Estatuto da Cidade, bem como os artigos 11 § 1º e 35 par. único da Lei n.º 13.465/17¹⁵ dão a exata noção da necessidade de flexibilização de padrões urbanísticos previstos, como regra, nos planos diretores das cidades, como forma de viabilizar o alcance dos objetivos da REURB quanto à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a titulação de seus ocupantes.

Na hipótese de inexistirem padrões urbanísticos estabelecidos para a área, é o projeto de regularização que estabelecer novos padrões urbanísticos adequados para aquela situação fática concreta.

Quanto ao procedimento administrativo no âmbito da REURB, o artigo 28 da Lei n.º 13.465/17 estabelece as seguintes fases:

Art. 28. A REURB obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

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

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

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

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada. (Brasil, 2017)

As fases previstas nos incisos I ao VI do artigo supra mencionado tramitam em âmbito administrativo municipal, sendo que o procedimento é encerrado junto ao competente Cartório de Registro de Imóveis da localidade de situação da área submetida à regularização, com a expedição da CRF (Certidão de Regularização Fundiária) conforme prevê o inciso VII.

A CRF¹⁶ é o documento de aprovação do procedimento de regularização expedido pelo Município e direcionado aos Cartórios de Registro de Imóveis, constituído do projeto

¹⁵ Art. 2º inc. XIV Lei n.º 10.257/01 (diretrizes gerais da política urbana): “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;” (BRASIL, 2001)

Art. 11 § 1º da Lei 13.465/17: “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 edifícios.” (Brasil, 2017)

Art. 35 par. único da Lei 13.465/17: “O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.” (Brasil, 2017)

¹⁶ O seu conteúdo mínimo é determinado pelo art. 41 da Lei n.º 13.465/17, nestes termos:

Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos, nos termos do artigo 11 inc. V da Lei n.º 13.465/17.

Por fim, é necessário considerar a competência constitucional do Município para realizar o adequado ordenamento do território da cidade, submetendo os proprietários (públicos ou privados) às regras municipais de uso, parcelamento e ocupação do solo, inclusive, quando envolve imóveis pertencentes a outros entes políticos da federação.

IV A EXPERIÊNCIA DA REURB NA CIDADE DE SERRO/MG

A cidade de Serro, localizada na região Centro-Nordeste do Estado de Minas Gerais (Alto Jequitinhonha), possui população de 21.952 habitantes, segundo informações do Censo- IBGE publicado no ano de 2022¹⁷, cidade relevante na história do Ciclo do Ouro no Brasil e que, atualmente, tem a sua atividade econômica estruturada no turismo histórico, ecológico e na pecuária leiteira, sobretudo, na fabricação do queijo.

Atualmente, a divisão dos bairros da cidade encontra-se submetida aos termos do art. 1º da Lei Municipal n.º 1.934 de 23 de outubro de 2006, sendo eles: Centro, Arraial de Baixo, Santo Antônio, Rosário, Novo Rosário, Leiteiro, Machadinho, Gambá, Morro de Areia, Morro do Vento, Cidade Nova, Nossa Senhora Aparecida, Morro do Vigário, Morro do Bicentenário, Morro da Páscoa, Bota Vira, Praia, São Geraldo, Santa Luzia e Residencial Vila do Príncipe.

Considerando o relevo acidentado da cidade, bem como o seu histórico de ocupação territorial, diversos bairros da cidade apresentam problemas relacionados à infraestrutura urbana como, transporte, acessibilidade, calçamento e saneamento adequado, contudo, a irregularidade registral imobiliária é um problema que atinge todas as regiões da cidade, sobretudo aquelas áreas urbanas que concentram população de baixa renda.

Assim, o instituto jurídico da REURB – Regularização Fundiária Urbana –, previsto pela Lei Federal n.º 13.465/17 (Lei da REURB) e regulado pelo Decreto n.º 9.310 de 15 de março de 2018, passou a ser utilizado pelo Município de Serro como instrumento de Política Pública capaz de iniciar um amplo processo de regularização fundiária de todo o território da cidade. Aquele processo, por razões de conveniência e oportunidade, fora iniciado pelos bairros **Novo Rosário** e **Lazareto**, na modalidade de REURB-S (Regularização Fundiária Urbana de interesse social).

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;

V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

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

¹⁷ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/serro.html> Acesso: 21 de out. 2024

Os instrumentos normativos municipais que conduzem o processo de regularização fundiária na cidade de Serro, são: Lei Municipal n.º 3.379 de 22 de agosto de 2022 (Criou o programa “*meu imóvel tem registro*”, bem como estabeleceu o regramento local para a implementação da REURB); o Decreto n.º 320/2022 de 06 de dezembro de 2022 (Define o termo “baixa renda” para fins de REURB-S no Município de Serro); Decreto n.º 321/2022 de 06 de dezembro de 2022 (Declara o bairro Novo Rosário como sendo de interesse social para fins de REURB-S no Município de Serro); Decreto n.º 322/2022 de 06 de dezembro de 2022 (Declara o bairro Santo Antônio – Lazareto – como sendo de interesse social para fins de REURB-S no Município de Serro).

Até a finalização deste trabalho científico, apenas uma parte do processo de regularização fundiária urbana incidente sobre o bairro Novo Rosário havia sido concluída, encontrando-se em estágio inicial o processo da REURB-S no bairro Lazareto.

IV.1. Bairro Novo Rosário

Conforme *relatório conclusivo* apresentado para a Prefeitura Municipal de Serro no contexto do processo de regularização fundiária urbana em andamento no bairro Novo Rosário, pela equipe contratada para a realização do projeto¹⁸, o auto de demarcação urbanística informa que aquele bairro possui um perímetro de 2.321,95 metros e uma área de 120.016,20 metros quadrados, sendo composto por 290 lotes, divididos em 24 quadras, dentro das quais há 5 (cinco) áreas institucionais e 24 (vinte e quatro) vias. (SETTE DE ABRIL JÚNIOR et. al., 2024, pág. 8)

O mesmo *relatório conclusivo* elaborado por Sette de Abril Júnior e outros (2024, págs. 10 a 12) apresentou um resumo das quadras, vias públicas e áreas institucionais identificadas no bairro Novo Rosário, para fins de atendimento aos requisitos do processo de REURB-S, conforme segue abaixo:

Quadras

QUADRA	Nº DE LOTES	ÁREAS (M²)
1	10	9199,5
2	1	7521,07
3	2	13232,55
4	22	8379,09
5	13	4419,98

¹⁸ A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) expedida pela Prefeitura Municipal do Serro, relativa à área submetida ao processo de regularização fundiária do bairro Novo Cruzeiro, indica que *Epifânio Júnior Sociedade Individual de Advocacia* foi a pessoa jurídica contratada que intermediou todo aquele processo. Assim, algumas informações presentes nesta pesquisa foram obtidas através de consulta direta aos profissionais vinculados àquele escritório, bem como aos documentos por eles produzidos.

6	39	9369,76
7	4	1048,27
8	7	1451,58
9	12	2481,59
10	10	1539,99
11	6	1019,02
12	7	1082,01
13	64	21285,71
14	2	836,96
15	5	949,26
16	4	481,68
17	6	831,4
18	11	1666,03
19	8	1056,18
20	22	3454,47
21	14	1604,59
22	16	3516,15
23	1	3077,08
24	4	454,1
TOTAL	290	99958,02

Vias Públicas

RUA	ÁREA
Prados	4026,79
Nova Lima	2037,34
Sabará	1609,79
Sabinópolis	518,43
Lagoa Dourada	2860,6

Travessia Muriti	335,55
Murity	571,01
Tuquinha Brandão	392,69
Ipatinga	1287,92
Araxá	535,56
Barbacena	618,13
Ponte Nova	487,67
São João Del Rei	354,86
Rua 1	822,59
Rua 2	527,66
Rua 3	495,9
Rua 4	466,86
Rua 5	557,74
Acesso 1	317,27
Acesso 2	13,18
Acesso 3	192,85
Acesso 4	100,15
Rua 06	476,85
Rua 07	450,79
TOTAL	20058,18

Áreas Institucionais

NOME	QUADRA	LOTE	ÁREA (M²)
Área Institucional 1	1	10	810,58
Área Institucional 2	2	1	7521,07
Área Institucional 3	3	1	4092,07
Área Institucional 4	3	2	9140,49
Área Institucional 5	23	1	30077,09

TOTAL	51641,3
-------	---------

Outras características do bairro Novo Rosário foram identificadas durante a fase de levantamento de informações, pela equipe responsável pela execução da REURB naquela área, como forma de garantir mais eficácia aos resultados esperados, quais sejam, a adequação registral à realidade edificada, maior segurança jurídica a partir da titulação imobiliária e valorização do valor do solo urbano da área.

Sendo assim, restou identificado o *mapa de Matrículas Existentes e de Origem* o qual ilustrou os imóveis que já estavam regularizados naquela área, inclusive, matrículas originárias do bairro; restaram identificadas ruas sem pavimentação, sem infraestrutura urbanística (água, esgoto e energia elétrica); foram identificadas áreas de preservação permanente, tudo isso corroborando para demonstrar que se trata de área de grande importância ambiental, além de se tratar de núcleo urbano informal ocupado por população de baixa renda.

Por fim, outro item importante para a eficácia daquele processo foi a elaboração do *Estudo das Desconformidades* o qual serviu para identificar as infrações e/ou irregularidades na área objeto de regularização fundiária (ex. construções em áreas de APP, imóveis sem titulação, ausência de equipamentos urbanos/infraestrutura, observância de conflitos demarcatórios etc.), objetivando a resolução de todas as questões e conflitos identificados, como meio de viabilização de um processo regulatório ordenado e eficaz. (Sette De Abril Júnior *et. al.*, 2024, pág. 10).

Ao final da primeira fase do processo de regularização fundiária urbana de interesse social – REURB-S, no primeiro bairro a ser atendido, qual seja, o bairro Novo Rosário, dos 290 (duzentos e noventa) lotes cadastrados junto à Prefeitura Municipal de Serro, 109 (cento e nove) foram titulados, um percentual de 38% (trinta e oito por cento), aproximadamente.

A percepção de boa parte da população serrana após a primeira fase de titulações, a partir da REURB-S, é de confiança, considerando os efeitos positivos colhidos em comparação às tentativas anteriores já realizadas no passado que não lograram êxito.

Assim, é razoável que se espere um número maior de possuidores aderentes às próximas fases do processo de regularização fundiária urbana em Serro, seja no próprio bairro Novo Rosário, seja no bairro Lazareto o qual conta com uma expectativa de 350 (trezentos e cinquenta) lotes carentes de regularização, seja em outras áreas da cidade que ainda não foram identificadas como aptas para participarem da REURB-S.

V CONCLUSÃO

A partir de uma análise histórica do Direito, a superação do paradigma liberal oitocentista provocou mudanças na percepção do direito à cidade, bem como no direito de propriedade do imóvel urbano, uma vez que a busca pela tutela da dignidade humana refletiu nos textos legais, os quais passam a exigir uma conduta pautada na solidariedade, no diálogo, na consideração das pessoas como pertencentes ao mesmo espaço urbano.

A exigência de que as cidades e a propriedade urbana cumpram, respectivamente, cada uma, a sua função social, encontra fundamentação na importância assumida pela dignidade humana, como princípio fundante da República Federativa do Brasil, apresentando-se como incompatível à ordem jurídica pátria um ambiente urbano degradado, excludente, violento, desassistido das condições mínimas de infraestrutura básica e que leve à desconsideração da própria condição humana de inúmeras pessoas em situação de pobreza e miséria.

A partir daquela definição constitucional, tanto o Município quanto os particulares precisam nortear o exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres a partir dela, ou seja, tanto as cidades quanto a propriedade imóvel urbana cumprem as suas respectivas funções sociais promovendo, em última análise, a concretização da dignidade humana na maior dimensão possível.

Por outro lado, a norma do artigo 3º, inc. I a IV da Constituição Federal elenca, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, para buscar o bem-estar de todos sem qualquer tipo de preconceito e/ou discriminação.

Considerando que as cidades e a propriedade urbana devem proporcionar a realização de todos aqueles objetivos, a Política Urbana a ser implementada pelos Municípios deve estar voltada à garantia e ao respeito da dignidade humana de todos aqueles que dividem o mesmo espaço urbano.

Neste aspecto, a REURB pode ser identificada como um instrumento de política urbana que contribui para os objetivos constitucionalmente fixados, rumo à garantia e respeito à dignidade humana nos ambientes urbanos, uma vez que promove a inclusão de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano formal das cidades, considerando como *informais* aquelas ocupações clandestinas, irregulares ou nas quais 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.

Ressalte-se que a referida inclusão deve buscar superar a mera titulação do direito de propriedade através da matrícula imobiliária, promovendo de forma efetiva a concretização do direito fundamental à moradia digna, conforme o princípio da não remoção ou da permanência, apesar da notória importância de se iniciar o processo de regularização fundiária das cidades de algum lugar e em algum momento.

A ocupação territorial observada na cidade de Serro/MG é influenciada por uma rica e complexa realidade de interesses, os quais interferem na construção dos problemas urbanísticos visivelmente perceptíveis naquela localidade e, nesse sentido, REURB-S se apresenta como o caminho inicial e possível para proporcionar o pleno cumprimento da função social e garantia da dignidade humana daquela cidade.

Conforme afirmado anteriormente, o Município de Serro escolheu, de forma estratégica, iniciar o seu projeto de regularização fundiária pelos bairros Santo Antônio (Lazareto) e Novo Rosário por razões de conveniência e oportunidade, apesar do enorme trabalho que se apresenta pela frente, uma vez que, mais de 80% do território da cidade está em situação irregular.

Assim, a experiência da REURB-S na cidade de Serro, apesar de incipiente, pode ser entendida como sendo exitosa, pois, dos 290 (duzentos e noventa) lotes cadastrados

junto à Prefeitura Municipal de Serro, em relação ao bairro Novo Rosário, 109 (cento e nove) foram titulados e a respeito do bairro Lazareto, cujo processo de regularização está em sua fase inicial, há uma expectativa de, aproximadamente, 350 (trezentos e cinquenta) imóveis passíveis de titulação.

A regularização fundiária urbana na cidade de Serro contribuirá para a formação de um círculo virtuoso, começando com a titulação imobiliária, passando pela valorização do metro quadrado nas áreas regularizadas, situação que provocará o aumento do valor dos imóveis e da arrecadação tributária sobre a venda (ITBI) e sobre o IPTU, possibilitando maior indenização ao proprietário em caso de desapropriação.

A partir da experiência serrana que, repita-se, ainda é incipiente, é possível identificar a REURB-S como um instrumento disponível e eficaz para a promoção da dignidade humana, a partir da segurança jurídica atribuída ao imóvel utilizado como moradia para as pessoas que compõe, sobretudo, a população de baixa renda daquele o Município.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

BORDALO, Rodrigo **Direito urbanístico**. Coord.: SOUZA, Renee do Ó. 2 ed. Coleção Método Essencial (Edição do Kindle). Rio de Janeiro: Método, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 05 de out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 de setembro de 2023.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de jul. 2001. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm > Acesso em: 14 de dezembro de 2023.

BRASIL, **Lei 11.977 de 07 de julho de 2009**. Diário Oficial da União, Brasília, 08 de jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 14 de dezembro de 2023.

BRASIL. **Lei 13.465 de 11 de julho de 2017**. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 05 de janeiro de 2024.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (Coords.). São Paulo: Malheiros, 2014, págs. 323 – 343.

CAMMAROSANO, Márcio. **Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (coords.) Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001. 4 ed. atual. Malheiros: São Paulo, 2014, pags. 21-26.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves; MONTEIRO, Vitor. **Planejamento, Urbanismo e as normas reguladoras da ocupação do solo**. In: Direito Urbanístico: estudos fundamentais. MEDAUAR, Odete. et. Al. (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2019, págs. 101- 151.

DALLARI, Adilson Abreu. **Instrumentos da Política Urbana**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (coords.) Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001. 4 ed. atual. Malheiros: São Paulo, 2014, págs. 74-89.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema de regularização fundiária urbana idealizado pela Lei 13.465/17 (arts. 9º a 54). In: **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017** [livro eletrônico – edição Kindle para PC]. Coord. PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, págs. 491-1097.

SERRO. **Lei 1.934 de 23 de outubro de 2006**. Diário Oficial do Município, Serro, 23 de out. 2006. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/s/serro/lei-ordinaria/2006/193/1934/lei-ordinaria-n-1934-2006-faz-divisao-urbana-por-bairros-e-da-nome-as-ruas-da-cidade>. Acesso em: 21 de outubro de 2024.

SERRO. **Lei 3.379 de 22 de agosto de 2022**. Diário Oficial do Município, Serro, 22 de ago. 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/s/serro/lei-ordinaria/2022/338/3379/lei-ordinaria-n-3379-2022-cria-o-programa-meu-imovel-tem-registro-estabelece-normas-para-aplicacao-da-lei-federal-n-13465-2017-lei-de-regularizacao-urbana-no-municipio-do-serro-mg-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 21 de outubro de 2024.

SERRO. **Decreto 320 de 06 de dezembro de 2022**. Diário Oficial do Município, Serro, 06 de dez. 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/s/serro/decreto/2022/32/320/decreto-n-320-2022-define-o-termo-baixa-renda-para-fins-de-reurb-s-no-municipio-e-da-outras-providencias?q=decreto%20320>. Acesso em: 21 de outubro de 2024.

SERRO. **Decreto 321 de 06 de dezembro de 2022**. Diário Oficial do Município, Serro, 06 de dez. 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/s/serro/decreto/2022/33/321/decreto-n-321-2022-declara-o-bairro-novo-rosario-como-sendo-de-interesse-social-e-da-outras-providencias?q=decreto+320>. Acesso em: 21 de outubro de 2024.

SERRO. **Decreto 322 de 06 de dezembro de 2022**. Diário Oficial do Município, Serro, 06 de dez. 2022. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a1/mg/s/serro/decreto/2022/33/322/decreto-n-322-2022-declara-o-bairro-santo-antonio-lazareto-como-sendo-de-interesse-social-e-da-outras-providencias?q=decreto%20320>. Acesso em: 21 de outubro de 2024.

SETTE DE ABRIL JUNIOR, Epifânio. et.al. **Relatório Bairro Novo Rosário – REURB**. Serro: junho de 2024.

SOTTO, Débora. A participação popular e a aderência ao plano diretor como condição de validade das normas urbanísticas municipais: breves reflexões sobre a teoria das fontes do Direito aplicada ao Direito Urbanístico. *In: **Direito Urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade***. LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2020, págs. 19-34.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais**. *In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (coords.) Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001*. 4 ed. atual. Malheiros: São Paulo, 2014, pags. 44-62.