



**CURSO AVANÇADO  
DE REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA URBANA  
REURB**

Uma abordagem aprofundada da  
**LEI 13.465/17**

**HILTON CLEBER DOS SANTOS  
RUAN VICTOR PEREIRA RODRIGUES**

# CURSO AVANÇADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – REURB

Uma abordagem aprofundada da

## LEI N° 13.465/17

HILTON CLEBER DOS SANTOS  
RUAN VICTOR PEREIRA RODRIGUES

\*\*\* COMPRE AGORA EM EBOOK.REURBPLUS.COM.BR \*\*\*  
\*\*\*\* COPIA PARCIAL DEMONSTRATIVA \*\*\*\*

Todos os direitos desta edição são reservados à **Seleto Editorial**  
Jundiaí - SP  
seletoeditorial.com.br  
contato@seletoeditorial.com.br

---

Coordenação Editorial: Kátia Ayache Costa  
Revisão Final: Carine Mayumi Santos Pereira Noda  
Capa e diagramação: André Fonseca

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

R696 Rodrigues, Ruan Victor Pereira.  
Curso Avançado de regularização fundiária urbana - REURB  
Hilton Cleber dos Santos | Ruan Victor Pereira Rodrigues  
Jundiaí: Seleto Editorial, 2020.

308 p. 14x21cm

ISBN 978-65-990221-6-6

I. Direito II. Regularização Fundiária. Lei n. 13.465/17

CDD: 340

---

\*\*\* COMPRE AGORA EM EBOOK.REURBPLUS.COM.BR \*\*\*  
\*\*\*\* COPIA PARCIAL DEMONSTRATIVA \*\*\*\*

## PARTE PRÁTICA

O e-book da parte prática será  
disponibilizado até 31/03/2021,  
através do site  
[www.reurbplus.com.br](http://www.reurbplus.com.br).

\*\*\* COMPRE AGORA EM EBOOK.REURBPLUS.COM.BR \*\*\*  
\*\*\*\* COPIA PARCIAL DEMONSTRATIVA \*\*\*\*

\*\*\* COMPRE AGORA EM EBOOK.REURBPLUS.COM.BR \*\*\*  
\*\*\*\* COPIA PARCIAL DEMONSTRATIVA \*\*\*\*

## PREFÁCIO

Consagrado como direito social pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a moradia figura como direito prestacional, para o qual depende da implementação de políticas públicas.

No país existem milhares de habitações e ocupações irregulares. A realidade social grita por uma regulamentação fundiária, notadamente a urbana. A Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, vem responder a estes reclamos. Em que peses as vozes dissonantes, a regularização não significa chancela de ilegalidades. Deve ser entendida como uma tomada de rumos, isto é, resolve o que está irregular e impõe novos comandos a partir de então. A regulamentação de realidades já consolidadas irradia-se do princípio da segurança jurídica.

Com envergado conhecimento do assunto, teórico e prático, os autores Hilton Cleber dos Santos e Ruan Victor Pereira Rodrigues brindam a comunidade jurídica com a obra intitulada “Curso Avançado de Regularização Fundiária Urbana (REURB)”.

Conforme bem esclarecem os autores, a regularização fundiária é uma política pública, e como tal, deverá ser construída em parceria com a sociedade, principalmente com os ocupantes dos núcleos urbanos informais, sendo permitido o envolvimento da sociedade civil por meios das entidades de classes representativas.

Utilizando uma linguagem acessível, a obra delinea com muita clareza o passo a passo para se fazer uma regularização fundiária. O modelo didático que os autores adotam facilita a compreensão para qualquer leitor, mesmo para aqueles com pouca vivência na ciência jurídica.

Ao longo do livro, é possível confrontar a perspectiva teórica, a legislativa, a administrativa do tema, e também como o Poder Judiciário vem decidindo a respeito de algumas controvérsias atinentes aos institutos da regularização fundiária.

Além de resolver um complexo problema social, a regularização fundiária poderá factibilizar novas arrecadações para os cofres públicos. Nesse ponto, a obra em referência traduz um verdadeiro manual para aplicação e implementação de políticas urbanas patrocinadas pelo poder público.

Os autores espraíam suas reflexões para outros institutos, conferindo mais aprofundamento aos conteúdos do direito imobiliário, do direito possessório, além das questões ligadas ao direito administrativo e ambiental.

O livro **Curso Avançado de Regularização Fundiária Urbana (REURB)** torna-se, assim, uma lúcida contribuição para a compreensão dos desdobramentos da questão fundiária urbana, sendo excelente fonte de pesquisa para estudiosos e profissionais da área.

### **Wilson Medeiros Pereira**

Professor da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) e Juiz Federal vinculado ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá/ RJ.

## APRESENTAÇÃO

A informalidade dos imóveis no Brasil é fato que decorre da própria história de formação do nosso país. Ao contrário dos países desenvolvidos, o Brasil passou por uma colonização de exploração cuja expansão urbana se deu em torno das atividades de exploração econômica, com o desenvolvimento dos grandes centros e cidades marcado pelo crescimento desordenado e sem a devida infraestrutura.

Tal realidade há muito dificulta a implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano, dada a informalidade dos imóveis, que vai desde a ausência de registro do loteamento, ocupações na clandestinidade, até a inexistência de averbação da construção, atingindo todos os extratos sociais.

A regularização fundiária é, portanto, tema de grande relevância e que está diretamente ligado ao desenvolvimento social e econômico do país, haja vista o fato de a regularidade dos imóveis estar intrinsecamente ligada à arrecadação de diversos tributos, como Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, Imposto de Renda – IR, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Imposto Territorial Rural – ITR, dentre outros.

A Constituição Federal de 1988, no art. 5º, inciso XXIII, estabeleceu a função social da propriedade como direito e garantia individual, cristalizada também como cláusula pétrea, ganhando a propriedade e sua regularidade cada vez mais atenção do arcabouço legislativo brasileiro. Em 2009, a Lei nº 11.977/2009 trouxe em um capítulo específico o tema da regularização fundiária. Todavia, não obstante o vasto corpo de leis editadas sobre a propriedade e a regularização dos imóveis, o Brasil ainda vivia um quadro crítico de informalidade.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010) apontaram que existiam no Brasil, mais de 67 milhões de domicílios (residenciais e não residenciais, urbanos e rurais), estimando-se que 50% de todos esses imóveis estavam na informalidade.

Diante disso, nota-se que havia uma necessidade latente de reforma no cenário de normas que versavam sobre o tema, realidade que ensejou a edição da Lei nº 13.465, de julho de 2017, a qual estabeleceu o novo marco regulatório para o setor e promete reformar, de fato, a informalidade dos imóveis no país.

Com a vigência da Lei 13.465/17, o governo federal buscou mudar esse cenário, flexibilizando a regularização de tais imóveis. Entretanto, tal dispositivo legal é bastante complexo, vez que reúne normas de direito urbanístico, ambiental, administrativo e de registro público, o que dificulta sua compreensão até mesmo para os operadores do Direito, como advogados e registradores de imóveis.

Tendo isso em vista, o objetivo deste manual é explicar detalhadamente a Lei nº 13.465/17, de maneira a facilitar sua compreensão para os profissionais que atuam na área, possibilitando-lhes a aplicação prática das diretrizes legais nela estabelecidas e a promoção da regularização fundiária de maneira eficiente e eficaz. Nesse intuito, a obra destina-se não apenas aos profissionais do Direito, mas também a servidores públicos, engenheiros, arquitetos, assistentes sociais, estudantes das áreas afins e demais profissionais que militam nessa seara.

Inicia-se com a definição do núcleo urbano informal, objeto da regularização fundiária, passando-se pelos instrumentos utilizados na Reurb. Em seguida, explana-se sobre os procedimentos administrativos e registrais. Por fim, são analisados os

procedimentos especiais, aplicados de acordo com as características dos núcleos urbanos ou seu grau de irregularidade.

A parte prática da obra encontra-se disponível no site: [www.reurbplus.com.br/cursoreurb](http://www.reurbplus.com.br/cursoreurb), que demonstrará todos os procedimentos que compõem uma regularização fundiária, utilizando-se o Software “*Reurb Plus*”, o qual permite a conclusão dos procedimentos de forma ágil e econômica, em menor tempo, minimizando ao máximo a ocorrência de erros. Esse instrumento tecnológico pretende reformar o mercado de regularização fundiária e seus procedimentos.

Ainda em consonância com o caráter pedagógico e didático da obra, e como elemento pós textual, ao fim de cada capítulo há um resumo gráfico, com o fito de favorecer o manuseio e consultas rápidas aos conteúdos já abordados.

\*\*\* COMPRE AGORA EM EBOOK.REURBPLUS.COM.BR \*\*\*  
\*\*\*\* COPIA PARCIAL DEMONSTRATIVA \*\*\*\*

## SUMÁRIO

Introdução.....	17
1. A competência legislativa em matéria de legislação fundiária.....	17
2. A abrangência da regularização fundiária.....	23
3. Objetivos da REURB.....	25

### CAPÍTULO 1

Núcleo urbano informal: Objeto de aplicação da REURB..	31
1. Casos práticos e precedentes judiciais.....	33
2. Núcleo urbano informal consolidado.....	38
3. Dos lotes sem edificações.....	44
4. Chacreamentos e a REURB.....	45
5. Do marco temporal da REURB.....	47

### CAPÍTULO 2

Das modalidades de REURB.....	55
1. REURB de interesse social (REURB-S).....	56
1.1. Unidades “não residenciais” na REURB-S.....	64
1.2. Do prazo para registro dos títulos.....	65
2. REURB de interesse específico (REURB-E).....	65
3. Cobrança de valores pelo poder público.....	66

### CAPÍTULO 3

Os legitimados para promover a regularização fundiária..	71
1. Legitimidade da união, estados, municípios e dos integrantes da administração indireta.....	78
2. Legitimidade direta e indireta dos ocupantes.....	79
3. Legitimidade dos proprietários, loteadores ou incorporadores.....	86
4. Defensoria pública.....	87
5. Legitimidade do Ministério Público.....	88

## CAPÍTULO 4

Instrumentos da REURB.....	93
1. Legitimação fundiária.....	93
2. Legitimação de posse.....	96
3. Usucapião.....	98
4. Desapropriação em favor dos possuidores.....	99
5. Arrecadação de imóvel abandonado.....	100
6. Consórcio imobiliário.....	102
7. Desapropriação por interesse social.....	102
8. Direito de preempção.....	103
9. Transferência do direito de construir.....	104
10. Requisição para caso de perigo público iminente.....	105
11. Intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular.....	106
12. Alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor.....	107
13. Concessão de uso especial para fins de moradia.....	107
14. Concessão de direito real de uso.....	110
15. Contrato de doação.....	112
16. Compra e venda.....	113
16.1. Compra e venda de bens da união.....	113
17. Demarcação urbanística.....	118
17.1. Do registro do auto de demarcação urbanística.....	122

## CAPÍTULO 5

O procedimento administrativo de regularização fundiária...	135
1. Autoridades competentes para o procedimento administrativo.....	137
2. Requerimento dos legitimados.....	143
3. Abertura do procedimento.....	144
4. O procedimento de busca de matrículas.....	152

5. Notificação dos titulares das matrículas e interessados..	154
6. Da impugnação do notificado.....	159
7. Da solução extrajudicial dos conflitos.....	168
8. Do diagnóstico social.....	170
9. Elaboração dos dossiês dos ocupantes.....	172
10. O auto de constatação e sua finalidade.....	173

## CAPÍTULO 6

Projeto de regularização fundiária.....	189
1. Elaboração do projeto de regularização fundiária...	191
2. Levantamento topográfico georreferenciado.....	193
3. Projeto urbanístico.....	196
4. Infraestrutura essencial.....	198
5. Estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental.....	203
6. Estudo técnico da situação de risco.....	205
7. Estudo técnico ambiental.....	206
7.1. Área de preservação permanente.....	208
7.1.1. Reservatórios de água.....	210
7.1.2. Margens de rios e lagos.....	210
7.1.3. Área de proteção de mananciais.....	211
7.2. Patrimônio histórico e cultural.....	211
7.3. Unidades de conservação de uso sustentável...211	
7.4. A aprovação ambiental.....	212
8. Proposta de solução para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento de ocupantes.....	213
9. Cronograma físico de serviços e implantação das obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras.....	215
10. Termo de compromisso.....	216
11. Dispensa do PRF e suas consequências.....	217

## CAPÍTULO 7

Fase de conclusão da regularização fundiária urbana.....	231
1. Ato de decisão final.....	231
2. Da certidão de regularização fundiária (CRF).....	232
2.1 Presunção de legitimidade e veracidade.....	233
2.2 Imperatividade (coercibilidade).....	235
2.3 Exigibilidade.....	236
2.4 Autoexecutoriedade.....	237
3. Requisitos da certidão de regularização fundiária...	237

## CAPÍTULO 8

Do registro da certidão de regularização fundiária.....	243
1. Competência para registro da CRF.....	245
2. Da qualificação registral.....	246
3. A prenotação.....	249
4. Atos de registro.....	250
5. Notificações realizadas pelo oficial cartorário.....	256

## CAPÍTULO 9

Os procedimentos especiais da REURB.....	269
1. Procedimento de regularização de conjuntos habitacionais.....	270
2. Regularização de condomínios urbanos simples.....	273
3. Regularização de loteamentos implantados antes da lei nº 6.766/1979 – Procedimento inominado.....	277
4. Especialização de condomínio pro diviso.....	280
5. Titulação dos ocupantes de parcelamentos regulares...	282
6. Regulamentação do direito de laje.....	283
Referências.....	295

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas  
ART – Anotação de Responsabilidade Técnica  
CAR – Cadastro Ambiental Rural  
CAU – Conselho de Arquitetura e Urbanismo  
CC – Código Civil  
CFRB/88 – Constituição Federal da República Federativa de 1988  
CGJ – Corregedoria Geral de Justiça  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CPF – Cadastro de Pessoas Físicas  
CRAS - Centro Referência de Assistência Social  
CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agricultura  
CRF – Certidão de Regularização Fundiária  
DF – Distrito Federal  
ESF – Estratégia de Saúde de Família  
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano  
IR – Imposto de Renda  
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis  
ITR – Imposto Territorial Rural  
MP – Ministério Público  
NBR – Normas Brasileiras  
PRF – Projeto de Regularização Fundiária  
Reurb E – Reurb Específica  
Reurb S – Reurb Social  
RRT – Registro de Responsabilidade Técnica  
SPU – Secretário do Patrimônio da União

TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais  
TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo  
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

\*\*\* COMPRE AGORA EM EBOOK.REURBPLUS.COM.BR \*\*\*  
\*\*\*\* COPIA PARCIAL DEMONSTRATIVA \*\*\*\*

## INTRODUÇÃO

### 1. A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA DE LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA

O Brasil adotou, como forma de Estado, uma federação com distribuição de competência entre os diversos entes federados, possuindo, cada um deles, autonomia e capacidades próprias (MASSON, 2013).

Essa divisão de atribuições é feita “com base no princípio da preponderância dos interesses, que se fundamenta na amplitude do assunto em discussão” (MASSON, 2013).

Segundo Masson, 2013:

Compete à União cuidar das matérias em que predomina o interesse nacional, referente a todo o país, na sua totalidade. Já aos Estados outorga-se os assuntos em que o interesse regional é de acentuada preponderância, restando aos municípios aquelas matérias nas quais é marcante o interesse local, circunscrito a uma órbita bem mais restrita.

Com base nessa técnica de repartição das competências entre os entes federativos, o art. 21, inciso XX, da Constituição Federal, estabeleceu a Competência de União para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano. Trata-se de competência exclusiva da União para estabelecer normas gerais sobre o desenvolvimento urbano, que deverão ser seguidas por todos os demais entes federativos (estados, municípios e Distrito Federal).

Nesse sentido, a Lei nº 13.465/17 corresponde a uma norma geral sobre regularização fundiária, conforme deixa claro seu art. 9º:

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.

Os preceitos contidos na Lei nº 13.465/17, como norma geral, não consideram as peculiaridades existentes em cada município, normatizando apenas situações comuns existentes na maioria dos municípios brasileiros ou na totalidade deles.

Já o inciso I, do art. 24, do texto constitucional estabelece a competência concorrente entre a União, os estados e o Distrito Federal em legislar sobre Direito Urbanístico, podendo esses entes regionais suplementar a legislação federal, inserindo situações apresentadas em seus territórios que não foram regulamentadas pela Lei nº 13.465/17.

Para normatizar situações peculiares existentes em seu território, os Municípios e o Distrito Federal poderão editar leis municipais/distritais, disciplinando-as, conforme autoriza o art. 30 da Constituição Federal, através dos incisos I e II:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]

Nota-se que a competência do Poder Público municipal está também inserida no art. 182 do texto constitucional, já

que é o ente responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano em seu território, atendendo à diretriz fixada em Lei:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Em diversos artigos, a Lei nº 13.465/17 autoriza os municípios a regulamentarem, através de leis próprias, situações peculiares à sua localidade, como o estabelecimento da renda da entidade familiar para fins de classificação econômico-social, as criações de zonas especiais de interesse social (ZEIS), as normas e diretrizes para elaborações dos memoriais descritivos e plantas, e outros assuntos dentro das peculiaridades locais.

Ainda que a ausência de uma lei municipal não impeça a Reurb (art. 28, § único, da Lei nº 13.465/17), é recomendável que os Municípios editem leis locais, regulamentando os seguintes temas:

- Teto da renda familiar para fins de Reurb-S;
- Dispensa de determinados requisitos previstos nas legislações edilícias ou urbanísticas, como a metragem mínima dos imóveis;
- Taxas ou tarifas a serem cobradas nos procedimentos de Reurb-E;
- Criação de ZEIS;
- Condições de transferência e de pagamentos do justo valor pelos ocupantes de imóveis públicos na Reurb-E;

Tais situações são apenas exemplos, uma vez que os municípios poderão dispor, em legislação própria, sobre a regulamentação de quaisquer situações presentes em seu território, desde que não haja violação à Lei nº 13.465/17.

Cumpra ainda destacar que a iniciativa de projeto de lei que verse sobre a regulamentação do processo de regularização fundiária no município é concorrente, sendo passível de ser apresentada tanto pelo Poder Executivo, como pelo Poder Legislativo. Qualquer vereador ou comissão pode apresentar uma proposta que, uma vez tornada lei, será o parâmetro de regulamentação do processo da REURB no município, desde que não infrinja os ditames da lei federal e não disponha de estrutura de órgãos públicos.

A suposta reserva de iniciativa de projeto de lei de tal natureza já foi, inclusive, discutida em sede de controle de constitucionalidade nos tribunais. Temos o exemplo de Nova Serrana, município do Estado de Minas Gerais, em que a iniciativa da proposta de lei para regulamentação da REURB partiu do Legislativo, sendo aprovada pelo plenário da Câmara de vereadores do Município, mas vetada pelo Poder Executivo. O veto foi derrubado em voto no plenário, e a lei promulgada pela presidência da Câmara. Insatisfeito, o Executivo ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.18.109074-7/000 no Tribunal de Justiça do Estado, sustentando vício de iniciativa por violação ao princípio da separação dos poderes e usurpação de competência.

Todavia, no julgamento, a turma do Tribunal decidiu que, como a matéria tratada na lei impugnada não envolve a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, nem trata do regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo, descabe privativamente ao Prefeito a competência para sua iniciativa, sendo legítima a iniciativa por par-

te do Legislativo e, portanto, julgou improcedente o pedido da declaração de inconstitucionalidade da norma. Vejamos (TJMG):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 2.585/2018 - MUNICÍPIO DE NOVA SERRANA – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA DO PODER EXECUTIVO - ARTIGO 66 DA CEMG - INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA - IMPOSSIBILIDADE - COMPETÊNCIA CONCORRENTE - DIREITO À MORADIA - FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 1. Os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de desrespeito ao postulado da separação dos poderes, expressamente previsto na Constituição da República e na Constituição Estadual. 2. Salvo as matérias taxativamente elencadas nas alíneas do inciso III do artigo 66 da CEMG, as demais questões serão de iniciativa concorrente, não havendo óbice constitucional para que o Poder Legislativo proponha lei que acarrete aumento de despesa ao Executivo, desde que não trate da estrutura ou da atribuição dos órgãos da Administração e nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878911 RG). 3. A lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a regularização fundiária no Município de Nova Serrana não invadiu competência do Poder Executivo e, assim, não implicou em violação ao princípio da independência e da harmonia dos poderes. Ademais, está em consonância com a ordem constitucional vigente que insere no rol de direitos fundamentais o direito social à mo-

radia digna (artigo 6º, da CRFB), bem como estabelece expressamente que a propriedade deve atender a sua função social (artigo 5º, inciso XXIII). (TJMG – Ação Direta Inconstitucionalidade 1.0000.18.109074-7/000, Rel. Min Edilson Olímpio Fernandes, ORGÃO ESPECIAL, Julgado em 26/06/2019, de 02/07/2019)

Salutar também destacar que o colendo Supremo Tribunal Federal – STF consolidou seu entendimento através do julgamento do ARE 878911 RG, submetido à sistemática da repercussão geral, no sentido de que o fato de a lei de iniciativa parlamentar acarretar aumento de despesa não é suficiente para qualificá-la como inconstitucional, senão vejamos:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator: Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016, – grifo nosso).

Com isso, é possível que os vereadores tomem iniciativa para regulamentar em âmbito local a Lei nº 13.465/17, desde que não incluam matérias relacionadas à atribuição de órgãos públicos ou regime jurídico de servidores públicos.

No site [www.reurbplus.com.br](http://www.reurbplus.com.br) encontram-se disponíveis, para todos os interessados no tema, minutas de lei, decretos e portarias que poderão servir de base aos municípios para criação de seus instrumentos normativos.

## 2. A ABRANGÊNCIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Conforme a Lei nº 13.465/17, a regularização fundiária trata-se de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que tem o objetivo de incorporar o núcleo urbano informal a um ordenamento territorial, além de titular seus ocupantes (art. 9º).

Com base nessa premissa, pode-se inferir que a regularização fundiária não se limita à regularização cartorária ou jurídica, nem a titular ocupante de imóveis, sendo essa apenas uma fase que, inclusive, pode ocorrer ou não.

As fases que compõem uma regularização fundiária foram tratadas por Góes (2014) que a subdividiu em urbanística, ambiental, social e jurídica:

A regularização urbanística envolve a projeção de medidas de adequação ao parcelamento ilegal do solo, visando à implantação da infraestrutura mínima necessária para o desenvolvimento saudável da vida humana.

A regularização ambiental diz respeito a ações e programas preventivos e compensatórios para

o meio ambiente e confunde-se, em parte, com a modalidade urbanística, já que a projeção de equipamentos de esgotamento sanitário e de água tratada, por exemplo, atendem ao prisma ambiental da regularização fundiária.

Na regularização social, o Município busca inserir a população ocupante dos assentamentos ilegais na comunidade, levando os equipamentos públicos indispensáveis para caracterizá-los como cidadãos, como creches, escolas, postos de saúde, cursos profissionalizantes e outras ações relativas à promoção humana buscando a geração de renda e a capacitação profissional e intelectual dos seus moradores.

A regularização jurídica engloba a pesquisa de documentos da titularidade da gleba, cadeia sucessória, plantas e cadastros existentes, a fim de possibilitar a titulação dos lotes individualizados e oferecer a segurança jurídica aos que lá moram, bem como legitimar os Entes Políticos a aplicarem recursos públicos nas áreas privadas parceladas clandestinamente.

Essas submodalidades de regularização não são aplicadas em qualquer núcleo urbano informal, pois dependem da aferição de seu grau de irregularidade e suas características. Muitas vezes os núcleos já possuem as infraestruturas essenciais implantadas, não sendo necessária a promoção da regularização urbanística nesses casos. Noutros núcleos, não existem problemas ambientais, hipóteses nas quais não haverá regularização ambiental.

Somente com o diagnóstico da situação específica do núcleo é que será possível verificar as medidas necessárias para regularização do assentamento, inserindo-o na área legal do Município, ora sendo necessária a regularização completa

(em todas as suas submodalidades), ora apenas se fazendo a regularização jurídica com a titulação da propriedade em nome do ocupante.

### 3. OBJETIVOS DA REURB

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão formular e desenvolver sua política de desenvolvimento urbano, inserida na competência de cada um, observando os princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental. A implantação das políticas de ordenação territorial deverá buscar a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando o uso de forma funcional.

A Lei nº 13.465/17, no seu art.10, apresenta um rol dos objetivos da Reurb, que deverão ser observados por todos os entes federados:

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

I - Identificar os núcleos urbanos informais a serem 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; e,
- XII - Franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Nota-se que, apesar de o artigo delegar a competência a todos os entes federados, a maioria é direcionada aos municípios ou ao Distrito Federal, uma vez que esses entes são responsáveis pela implantação das políticas de ordenamento de seus respectivos territórios.

Um exemplo da aplicação dessa atribuição é a identificação dos núcleos urbanos informais a serem regularizados por parte dos municípios ou do Distrito Federal, independentemente da titularidade dos imóveis, seja de domínio público ou privado.

Entretanto, é possível à União e aos estados que identifiquem a existência de núcleos informais em área com imóveis de sua propriedade e requeiram ao Município a abertura de procedimento de regularização fundiária.

A principal finalidade da Reurb é proporcionar bem-estar aos moradores, fornecendo serviços públicos necessários e integrando, com isso, o núcleo à parte formal da cidade. Tais objetivos têm estreita ligação com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Ao titular o ocupante com um título representativo de um direito real, o poder público contribui para o desenvolvimento econômico e social de todo o Município, pois, com a regularização do seu imóvel, o ocupante poderá utilizá-lo como garantia de financiamentos bancários para reforma ou aplicação em atividades produtivas, como abertura de uma empresa, resultando em geração de novos postos de trabalho, maior arrecadação tributária, e, conseqüentemente o Município e demais entes federados terão mais recursos para serem aplicados em políticas públicas, como educação, saúde e assistência social.

O objetivo da Lei nº 13.465/17 não é facilitar a criação de novos núcleos urbanos informais, mas sim regularizar os que já existem, haja vista a irreversibilidade da urbanização figurar como requisito necessário para aplicação da Reurb. O espírito da lei é regularizar o que foi feito de forma errada e tentar agir corretamente de agora em diante. Por essa razão, é necessário que os municípios, além de regularizar as situações já consolidadas, exerçam uma rígida fiscalização, reprimindo a criação de novos núcleos urbanos informais e somente permitindo a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial.

Os entes públicos deverão conceder uma especial atenção às populações de baixa renda, pois apesar de a irregularidade fundiária estar presente em todas as classes sociais, são os cidadãos de menor poder aquisitivo que são mais prejudicados com tais situações. Em razão disso, os procedimentos da Reurb-S (de caráter social) diferem significativamente

dos da Reurb-E (de cunho específico), principalmente no tocante à isenção de custas e emolumentos relativos à prática de atos registraís.

Na Reurb-S, prioriza-se a manutenção dos ocupantes no núcleo em que residem até mesmo quando os imóveis são de domínio público, pois seus moradores adquirem a titulação sem a necessidade de ressarcir o poder público. Somente haverá impedimento de manutenção dos ocupantes no núcleo por razões de riscos que não possam ser eliminados ou controlados, ou mesmo quando a ocupação estiver situada em unidade de preservação integral.

A Reurb prioriza a resolução extrajudicial de conflitos que podem surgir no âmbito dos procedimentos, autorizando o poder público a utilizar diversos instrumentos para atingir os objetivos previstos em lei, sem necessidade de se buscar a tutela judicial, como conciliação, mediação e arbitragem.

A regularização fundiária é, portanto, uma política pública que deverá ser construída em conjunto com a sociedade, principalmente com os ocupantes dos núcleos urbanos informais, sendo, por isso, franqueado aos membros da sociedade civil uma participação ativa, por meios de entidades de classe representativas, muitas delas com legitimidade para requererem a instauração do procedimento e praticarem quaisquer atos não privativos do poder público.

## Compêtença legislativa em matéria de legislação fundiária

### UNIÃO

Competência para estabelecer normas gerais de desenvolvimento urbano que devem ser seguidas pelos demais entes federativos, como Estados, Municípios e Distrito Federal, exemplo da lei 13.465/17



### Municípios e distrito federal

Poderão normatizar e disciplinar situações peculiares em seu território (art. 30, I e II e art. 182, CFRB/88)



### Estados

Competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, poderão suplementar a legislação federal (art. 24, I, CFRB/88)

### IMPORTANTE

A atuação de Estados, Municípios e Distrito Federal deve se limitar à regulamentação da legislação federal, jamais contrariá-la.

## Competência quanto à iniciativa legislativa

Concorrente: Tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo dispõem de prerrogativa para iniciativa de projeto de lei que verse sobre suplementação da Lei Federal da Reurb (ADI 1.0000.18.109074-7/000 (TJMG – Ação Direta Inconst. 1.0000.18.109074-7/000, Rel. Min Edilson Olímpio Fernandes, ORGÃO ESPECIAL, Julgado em 26/06/2019, Dje 02/07/2019 – sem grifo no original)

### IMPORTANTE

A ausência de lei municipal não impede a Reurb (art. 8, parágrafo único, lei 13.465/17)

## Temas regulamentáveis pela REURB por lei municipal

- Teto da renda familiar para fins de Reurb – S;
- As dispensas de determinados requisitos previstos nas legislações edilícias ou urbanísticas, como metragem mínima dos imóveis para regularização;
- Tarifas a serem cobradas nos procedimentos de Reurb – E;
- Criação de ZEIS;
- Condições de transferência e de pagamento do justo valor pelos ocupantes de imóveis públicos na Reurb – E.

\*Outros temas que toquem a peculiaridades do município também poderão ser tratados por legislação municipal.

## A regularização fundiária compreende diversos tipos de regularização, como:

<p><b>Regularização cartorária</b></p> <p>Compreende a titulação da propriedade em nome do ocupante;</p>	<p><b>Regularização urbanística</b></p> <p>Ligada à implantação de infraestrutura inexistente ou necessária;</p>
<p><b>Regularização ambiental</b></p> <p>Compreende ações preventivas e compensatórias para o meio ambiente, bem como implantação de saneamento básico;</p>	<p><b>Regularização social</b></p> <p>Inserção das comunidades de assentos informais no ordenamento territorial urbano e extensão dos equipamentos de serviços públicos às pessoas carentes, bem como outros recursos vinculados à dignidade da pessoa humana.</p>