



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - REURB*

Ivan Lino de Oliveira**

Ingrid Cristina Soares Silva***

RESUMO: Ao longo do tempo a sociedade conviveu com determinadas lacunas legislativas sobre questões existentes no plano concreto do direito de propriedade e do direito registral. A fim de solucionar ou amenizar as celeumas decorrentes da omissão ou desatualização legislativa institutos como a Usucapião Extrajudicial, a Regularização Fundiária Urbana, o Direito de Laje e o Condomínio em sistema de Multipropriedade, tornaram-se necessários para a fiel execução e eficácia da função social da propriedade. Assim analisadas as causas determinantes em relação ao adensamento demográfico e da desigualdade na ocupação do espaço urbano no Brasil no âmbito específico da Regularização Fundiária Urbana. A presente pesquisa possui o objetivo de analisar a maneira com que tal instituto tem ocorrido no Brasil. Em regra a urbanização brasileira ocorre desordenadamente, ocasionando problemas estruturais, viários, sociais e ambientais nas cidades, independentemente do seu tamanho. Assim, os impactos ambientais e sociais podem ser sentidos por toda população urbana periférica ou dos centros urbanos. São utilizados os procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e documental, de forma especial a pesquisa em doutrinas de grande circulação e artigos científicos publicados.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Urbanístico. Regularização Fundiária. Instrumentos Urbanísticos.

ABSTRACT: Over time, society has lived with certain legislative gaps on issues of property law and registration law. In order to solve or alleviate the problems arising from the omission or outdated of legislation, institutes such as Extrajudicial Usucaption, Regularização Fundiária Urbana (REURB) Laje Law and Condominium in a Multiproperty system have become necessary for the faithful execution and effectiveness of the social function of property. Thus, the determinant causes in relation to the demographic densification and the inequality in the occupation of urban space in Brazil in the specific scope of Urban Land Regularization were analyzed. The purpose of this research is to analyze how such an institute has occurred in Brazil. As a rule, Brazilian urbanization occurs disorderly, causing structural, road, social and environmental problems in cities, regardless of their size. Thus, the environmental and social impacts can be felt by the entire peripheral urban population or

* Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Jussara/FAJ, como parte obrigatória para obtenção do Grau de Bacharel em Direito.

** Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Jussara. E-mail: ivanlinodeoliveira1952@gmail.com.

*** Professora Ingrid Cristina Soares Silva, Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás. E-mail: contate.ingridsoares@gmail.com.

urban centers. The technical procedures of bibliographic and documental research are used, especially research on doctrines of great circulation and scientific articles published.

KEYWORDS: Urbanistic Law. Land Regularization. Urbanistic Instruments.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa possui o objetivo de analisar a maneira com que a Regularização Fundiária Urbana (REURB) tem ocorrido no Brasil. Em regra a urbanização brasileira ocorre desordenadamente, ocasionando problemas estruturais, viários, sociais e ambientais nas cidades, independentemente do seu tamanho. Assim, os impactos ambientais e sociais podem ser sentidos por toda população urbana periférica ou dos centros urbanos.

Enquanto Estado Democrático de Direito o Brasil possui como fundamentos principais a cidadania e a dignidade da pessoa humana, devendo sempre visar suas ações no desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus moradores. Ainda assim, os problemas urbanos continuam a existir. Dentre outros problemas, a carência de titulação da posse acarreta a não prestação de serviços públicos por se tratarem de áreas irregulares.

Em 11 de julho de 2017 com a publicação da Lei Federal nº 13.465 houve a instituição de medidas gerais e procedimentos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais destinados à incorporação dos setores urbanos informais à organização do território urbano e à titulação de seus moradores.

Além de garantir a segurança de moradia aos cidadãos a REURB é um procedimento que se orienta também a assegurar condições mínimas de sobrevivência digna, sendo, portanto, um trabalho para a Reurbanização do país. Neste sentido, por mais benéfico que seja a concessão de titulação de posse às pessoas que vivem nas áreas irregulares, a população necessita de muito além da moradia.

O direito à cidade, bem como o direito à moradia, deve ser considerado como direito humano, logo são direitos fundamentais, pois expressam condição essencial para se alcançar cidades justas, humanas e democráticas e sustentáveis, que consigam reverter o quadro de desigualdade social destes assentamentos urbanos. (LOUREIRO; LOPES, 2019, p. 3).

Ou seja, necessita ainda dos serviços públicos os quais devem ser efetivados por meio de políticas públicas nos núcleos irregulares, seja depois ou durante a REURB. Neste sentido, a ideia de justiça ambiental e social se demonstra importante. Trata-se da garantia e efetivação

de direitos das gerações presentes e futuras, que nenhum indivíduo tenha que arcar com as consequências da ingerência ambiental e urbanística do Poder Público, principalmente por ausência de políticas públicas efetivas.

O processo da REURB proposto pela Lei Federal nº 13.465/2017 é um passo na resolução da problemática existente na insegurança da posse, porém não soluciona de maneira efetiva a desordem estrutural, ambiental e social das cidades do Brasil. Assim, lança-se mão do Direito Imobiliário, do Direito Administrativo e do Direito Constitucional para analisar e esmiuçar os detalhes referentes à Regularização Fundiária Urbana. Possuindo, portanto, o objetivo principal de analisar a evolução vivenciada na zona urbana em relação à regularização fundiária e a consequência de sua inexistência para que seja possível verificar a maneira que atualmente a referida ocorre, e como a legislação pertinente visa atingir a regularização fundiária total em todos os municípios brasileiros.

Foram utilizados os procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e documental, de forma especial a pesquisa em doutrinas de grande circulação e artigos científicos publicados. Para conseguir alcançar os objetivos do trabalho foram também utilizadas de modo conjunto as abordagens qualitativa e quantitativa das informações coletadas. Para encaminhar-se nessa direção toma-se como base os pressupostos desenvolvidos por Antônio José Cacheado Loureiro (2019), Ricardo Pereira Lira (2006), Renata Calheiros Zarelli (2017), dentre outros.

2 ASPECTOS GERAIS SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A desordem é referência quando se trata da urbanização brasileira e estrangeira, ocasionando diversos problemas estruturais, viários, sociais e ambientais.

Os principais problemas urbanos gerados são até hoje um enorme passivo às cidades: a) favelização, devido à falta de políticas públicas habitacionais; b) violência urbana, decorrente da falta de oportunidades de trabalho nas áreas urbanas; c) poluição do ar, da água e do solo, em razão do aumento das emissões de gases poluentes por indústrias, e da contaminação de lençóis freáticos e rios, e d) enchentes, em virtude da impermeabilização do solo (asfalto e edificações). (ZARELLI; ARAÚJO JÚNIOR, 2017, p. 44).

No século XX a urbanização global teve um aumento significativo, principalmente em razão do êxodo rural vivenciado no período pré e pós Revolução Industrial.

Durante o século XX, o processo de urbanização no Brasil deu um salto quantitativo enorme, principalmente a partir do processo de industrialização nas décadas de 1940 e 50, devido à concentração fundiária e a mecanização do campo, o que gerou o deslocamento de parte da população rural aos centros urbanos. (ZARELLI; ARAÚJO JÚNIOR, 2017, p. 43).

A redemocratização no Brasil tem como marco a Assembleia Constituinte de culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Conhecida como Constituição Cidadã, devido à grande participação popular nas proposituras e aos assuntos sociais que continham na proposta, inclusive, aquelas relacionadas à reforma urbana outrora apontada no projeto das Reformas de Base de 1964 (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 488).

Com o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) de 1987 as discussões sobre o urbano tornaram-se mais evidentes. Tais debates foram iniciados principalmente pelos centros acadêmicos e pela população (MARICATO, 2000, p. 143). Este movimento de mudança se sustenta principalmente do combate à desigualdade, pois, os processos descontrolados de urbanização geraram periferias sociais. A cidade informal (periferias) ultrapassa a concepção de informalidade territorial, trata-se do acesso precário aos equipamentos públicos, aumentando ainda mais a desigualdade.

A Reurb (regularização fundiária urbana) é um procedimento orientado a garantir segurança de moradia aos cidadãos, bem como assegurar condições mínimas de sobrevivência digna. A regularização dos núcleos urbanos informais pode ser considerada como um esforço para a Reurbanização do País. (ZARELLI; ARAÚJO JÚNIOR, 2017, p. 42).

No mesmo sentido:

Os Municípios e Estados que receberam grandes fluxos migratórios vindos da área rural e também da Região Nordeste do país, não tinham condições jurídicas, físicas, financeiras e sociais de adequarem todas as pessoas de forma digna e ordenada. Consequentemente, houve o crescimento das desigualdades econômicas, ambientais e sociais da população, bem como uma mudança na pauta moral e ética da sociedade brasileira. (ZARELLI; ARAÚJO JÚNIOR, 2017, p. 43-44).

No decorrer deste movimento a principal crítica foi aquela relacionada a falta de planejamento urbano integrado, para que assim uma sociedade menos desigual existisse. Neste sentido iniciou-se a noção de direito à cidade e a sua função social, que posteriormente foi desenvolvida no processo de criação da Carta Magna de 1988 e solidificada na Política Urbana constitucional (BONDUKI, 2014, p. 65).

Tal política é considerada o eixo que norteia o que deve ser desenvolvido no país (SILVA, 2010, p. 56), a base fundiária constitucional propõe a transformação, inclusive econômica e social, conforme artigo 21, IX, da CF/88. Essa base decorre do tratamento econômico dado pela Constituição Federal de 1988 às questões relacionadas a política urbana, que se insere no título que trata “Da Ordem Econômica”, devendo, portanto, ser analisada sob esta perspectiva.

A teoria adotada pela Carta Cidadã propõe um intermédio entre as teorias puras da função social e da propriedade absoluta, visando a proteção ao viés individual fundiário, respeitando a noção social da cidade como meio de sobrevivência (PINTO, 2005, p. 185). A política urbana deve ser compreendida como política de estado, haja vista sua previsão constitucional.

A política de estado compreende um modelo social que deve ser alcançada pelas políticas públicas, comprometido com a justiça social (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 780). Neste sentido é possível entender como função social da cidade o dever de organização do território de modo que a integração coletiva do ambiente urbano seja melhor, de modo que a efetivação dos direitos fundamentais e sociais da população seja positiva.

A regularização fundiária é um instrumento de política pública para que o solo urbano no âmbito fundiário seja formalizado (SECCHI, 2013, p. 4). O solo urbano formalizado é caracterizado pela existência de uma cidade formal (FERNANDES, 2007, p. 21), onde a ordenação e planificação espacial do território tenham sido realizadas. Não apenas com a finalidade de dar a titulação da terra para quem de direito, a regularização fundiária urbana também promove a inserção do sujeito em um meio que seus direitos básicos e a vivência digna sejam respeitados e efetivos (FERNANDES, 2010, p. 183).

A ideia de regularização surge da ideia de que exista uma norma e que alguma situação esteja em desarmonia com a referida, devendo, portanto, ser regularizada. No caso específico da regularização fundiária há uma norma relativa a bens imóveis e um solo que não está em consonância com a mesma, ou seja, o solo não pode ser considerado um bem, pois “somente como bens podem ser compreendidas as coisas que tenham dono, isto é, as coisas apropriadas” (SILVA, 2013, p. 208).

Neste sentido, o objetivo da regularização fundiária é que bens sejam produzidos a partir do solo, regularizados através da titulação de um bem imóvel. No caso próprio do solo urbano deve haver a ordenação para a divisão dos lotes, o que deve ocorrer conforme o planejamento do espaço urbano. Através da determinação no território das ruas, avenidas, quadras, etc., o processo de ordenação e criação da cidade formal é iniciado. Para que seja

possível a regularização o solo deve conter as especificações espaciais contidas no artigo 2º, §4º, da Lei nº 6.766/1979, para somente depois ser feita a titulação do bem.

A titulação será realizada através da criação de uma matrícula cartorária para o bem. Torna-se necessária a regularização fundiária quando o espaço está ocupado, mas não possui nenhum planejamento ou tem-se o planejamento, mas não tem a titulação, de todo modo sendo considerado como uma cidade informal (MARICATO, 2000, p. 154).

Em 2001 surge o Estatuto da Cidade, através da Lei nº 10.257/2001, cujo ideal é assegurar o direito à cidade como um direito fundamental da pessoa humana, de modo que todos tenham acesso ao que é oferecido na vida urbana. Em razão dos diversos conflitos fundiários o Ministério das Cidades aprovou em 2009 a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos através da Resolução Recomendada nº 87/2009, a qual dispõe sobre os princípios, as diretrizes e as ações de monitoramento, prevenção e mediação destes conflitos.

A regularização fundiária urbana em específico foi tratada inicialmente através da Lei nº 11.977/2009, responsável por tratar a respeito do Programa Minha Casa, Minha Vida. A referida lei discorre acerca dos assentamentos irregulares localizadas em áreas públicas ou provadas, com a utilização primordial de servir para moradia (ZARELLI; ARAÚJO JÚNIOR, 2017, p. 45).

3 O PROCEDIMENTO INERENTE À REURB

Embora tenha sido proposta pela Lei Federal nº 13.465/2017, as normas gerais e os procedimentos que se aplicam à REURB estão dispostos do Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. De modo que no referido Decreto “ficam instituídos as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana, a qual abrange as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais”, com o fito de promover a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e providenciar a titulação dos seus ocupantes, conforme dispõe o artigo 1º do Decreto supra (BRASIL, 2018).

Para que determinado núcleo urbano informal seja passível da legitimação fundiária por meio da REURB, é preciso que o mesmo núcleo seja existente desde 22 de dezembro de 2016, nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/2018. Em seu artigo 2º o Decreto retro mencionado dispõe acerca dos objetivos da REURB. Objetivos estes que devem ser observados pelos entes federativos, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *in verbis*:

Art. 2º 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. (BRASIL, 2018).

Importante salientar que alguns conceitos se tornam práticos no estudo da REURB, pois com o conhecimento dos mesmos não restam dúvidas das principais matérias envolvidas. Neste sentido, para fins do que dispõe a Lei nº 13.465/2017 e no Decreto em comento, considera-se, nos termos do artigo 3º do mesmo Decreto:

- I - núcleo urbano - assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias com área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no art. 8º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;
- II - núcleo urbano informal - aquele clandestino, irregular ou no qual não tenha sido possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;
- III - núcleo urbano informal consolidado - aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município ou pelo Distrito Federal;
- IV - demarcação urbanística - procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos titulares de direitos inscritos nas matrículas ou nas transcrições dos imóveis ocupados para possibilitar a averbação nas matrículas da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município ou do Distrito Federal;
- V - Certidão de Regularização Fundiária - CRF - documento expedido pelo Município ou pelo Distrito Federal ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI - legitimação de posse - ato do Poder Público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma estabelecida na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto, e do qual conste a identificação de seus ocupantes, o tempo da ocupação e a natureza da posse;

VII - legitimação fundiária - mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto de Reurb; e

VIII - ocupante - aquele que mantenha poder de fato sobre o lote ou a fração ideal de imóvel público ou privado em núcleos urbanos informais. (BRASIL, 2018).

São duas as modalidades de REURB, aquela por interesse social (REURB-S) e a por interesse específico (REURB-E), conforme dispõe o artigo 5º do Decreto nº 9.310/2018:

Art. 5º A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb-S - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Público municipal ou distrital; e

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

Não há oposição em coexistir as duas modalidades no mesmo núcleo urbano informal, desde que a maior parte das pessoas seja de baixa renda e regularizada através da REURB-S. Todos os atos relativos à REURB por interesse social possuem isenção de custas, emolumentos e demais despesas registras, conforme disciplina o artigo 5º, § 1º, do Decreto nº 9.310/2018. E caso haja descumprimento quanto à referida isenção ou as outras determinações do artigo 5º, do mesmo Decreto, os cartórios “ficarão sujeitos às sanções previstas no art. 44 da Lei nº 11.977, de 2009, observado o disposto nos § 3º-A e § 3º-B do art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973”, conforme disciplina o § 9º, do Decreto nº 9.310/2018.

Podem requerer a instauração da REURB, nos termos do artigo 7º do mesmo Decreto em comento:

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

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atuar nas áreas de desenvolvimento urbano ou de regularização fundiária urbana;

III - os proprietários dos imóveis ou dos terrenos, os loteadores ou os incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

Os legitimados citados acima podem, além de promover os atos necessários à REURB, mas também requerer os atos registrais. No caso do inciso III, ainda que efetuem o devido requerimento para a regularização, os proprietários, loteadores ou incorporadores que tenham dado causa à informalidade do núcleo urbano, poderá, mesmo que após requerer a REURB, arcar com as responsabilidades administrativa, civil e criminal.

Há diversas possibilidades para requerer a REURB, dezoito institutos são listados no rol exemplificativo disposto no artigo 8º do Decreto nº 9.310/2018, de modo que poderão ser utilizados mais de um concomitantemente, *in verbis*:

Art. 8º Os seguintes institutos jurídicos poderão ser empregados no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros considerados adequados:

I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos da Lei nº 13.465, de 2017, e deste Decreto;

II - o usucapião, nos termos do art. 1.238 ao art. 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, do art. 9º ao art. 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, 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 2002 - Código Civil;

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

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

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do caput 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 caput do art. 26 da Lei nº 10.257, de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do caput do art. 35 da Lei nº 10.257, 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 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 o seu detentor, nos termos da alínea “f” do inciso I do caput 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;

XV - a compra e venda;

XVI - o condomínio de lotes a que se refere o Capítulo VII;

XVII - o loteamento de acesso controlado a que se refere o art. 78 da Lei nº 13.465, de 2017; e

XVIII - o condomínio urbano simples a que se refere o Capítulo IX. (BRASIL, 2018)

A REURB promovida sobre bem público pode ocorrer por interesse específico ou interesse social. No caso de REURB-E sobre bem público “se houver solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do valor justo da unidade imobiliária regularizada”, este valor justo deve ser apurado nos moldes estabelecidos em ato do Poder Público, que será, neste caso, titular do domínio (BRASIL, 2018).

Quanto à REURB-S efetuada sobre bem público “o registro projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitas em ato único, a critério do Poder Público promovente”, nos termos do artigo 10, *caput*, do Decreto nº 9.310/2018. A posteriori deverão ser encaminhados ao Registro de Imóveis competente, o instrumento indicativo do direito real constitutivo, a lista dos ocupantes da área que serão beneficiados pelo instituto da REURB e as suas devidas qualificações. No mesmo instrumento constitutivo deverá constar a indicação das unidades e os respectivos beneficiados, sendo, neste caso, “dispensada a apresentação de título cartorial individualizado e de cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário”, conforme parágrafo primeiro do dispositivo legal acima referido.

Embora não constitua condição para o processamento e efetivação da REURB, o procedimento de demarcação urbanística pode ser utilizado, de modo que com base no levantamento da área e na caracterização do núcleo informal, seja possível analisar os detalhes, como, por exemplo: a área total, a área que será destinada a cada beneficiário, as plantas de sobreposição do imóvel, etc. Trata-se de uma possibilidade que facilite o procedimento da regularização fundiária, conforme artigo 12, do Decreto nº 9.310/2018.

Qualquer modalidade de REURB precisa necessariamente obedecer algumas fases, independentemente do instrumento utilizado para a titulação, são as fases:

Art. 21. 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, por meio de ato formal, ao qual será dado publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município ou pelo Distrito Federal; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado no cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada. (BRASIL, 2018).

O projeto de que trata o inciso III, do artigo 21-supra, é obrigatório em qualquer Reurb, exceto “I - na hipótese prevista no art. 69 da Lei nº 13.465, de 2017, e, II - quando se tratar de núcleos urbanos já regularizados e registrados em que a titulação de seus ocupantes se encontre pendente”, conforme dispõe o parágrafo 2º do mesmo artigo. Fica dispensada a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) quando o técnico responsável for servidor ou empregado

público. Do mesmo modo, a inexistência de lei municipal específica para determinar as minúcias da Reurb não impede a execução da mesma.

No processo da Reurb cabe aos Municípios, e ao Distrito Federal, onde os núcleos urbanos informais se encontram: I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb; II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e, III - emitir a CRF, conforme artigo 23 do Decreto nº 9.310/2018, e seus incisos.

Na instauração da Reurb, os Municípios ou o Distrito Federal devem efetuar as buscas junto ao Registro de Imóveis competente, a fim de determinar a titularidade do domínio dos imóveis a serem regularizados, cabendo, portanto, aos referidos entes notificar os respectivos titulares com base no endereço que constar na matrícula ou na transcrição dos imóveis, os responsáveis pela implantação, os confinantes dos imóveis, e possíveis terceiros interessados. Então, inicia-se o prazo de trinta dias, a partir do recebimento da notificação, para que apresentem a impugnação (BRASIL, 2018). Caso o proprietário e confinantes não encontrados ou a recusa em receber a notificação por qualquer motivo, será possível a notificação do procedimento através de publicação em edital, dentro de 30 dias. A inexistência de manifestação dos envolvidos importa em concordância com a Reurb (BRASIL, 2018).

Serão realizadas diligências junto ao Registro de Imóveis anteriormente responsável pelos imóveis atingidos pela Reurb sempre que não for possível localizar a matrícula ou transcrição na atual serventia imobiliária responsável. Após a instauração da Reurb, compete aos Municípios ou o Distrito Federal aprovar o projeto da regularização fundiária, determinando inclusive as respectivas responsabilidades dos envolvidos. A elaboração e custeio do projeto de regularização fundiária, bem como a implantação da infraestrutura obrigatória, serão realizados da seguinte forma:

Art. 26. Instaurada a Reurb, compete ao Município ou ao Distrito Federal aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

I - na Reurb-S:

a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberá ao referido ente público ou ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária, nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e

b) operada sobre área titularizada por particular, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária.

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

§ 2º Na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município ou o Distrito Federal poderá elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, com cobrança posterior aos seus beneficiários. (BRASIL, 2018)

O projeto de regularização fundiária constitui uma fase obrigatória no procedimento da Reurb, conforme dispõe o artigo 21, inciso III do Decreto nº 9.310/2018. O referido projeto possui requisitos mínimos, os quais não poderão, em regra, ficar de fora do procedimento. Neste sentido, o artigo 30 do mesmo Decreto possui rol taxativo dos requisitos básicos do projeto de regularização fundiária, *in verbis*:

Art. 30. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

- I - levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento, subscrito por profissional legalmente habilitado, acompanhado de ART ou de RRT, que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;
- II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas, quando possível;
- III - estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental;
- IV - projeto urbanístico;
- V - memorial descritivo;
- VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
- VIII - estudo técnico ambiental, quando for o caso;
- IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e
- X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, para cumprimento do cronograma físico, definido no inciso IX. (BRASIL, 2018).

O projeto urbanístico inserido no projeto de regularização fundiária, conforme menciona o artigo 30, inciso IV, do dispositivo legal supra mencionado, discorre acerca dos requisitos mínimos daquele, vejamos o artigo 31:

Art. 31. O projeto urbanístico de regularização fundiária indicará, no mínimo:

- I - as áreas ocupadas, o sistema viário e as unidades imobiliárias existentes e projetados;
- II - as unidades imobiliárias a serem regularizadas, as suas características, a área, as confrontações, a localização, o nome do logradouro e o número da designação cadastral, se houver;
- III - as unidades imobiliárias edificadas a serem regularizadas, as suas características, a área dos lotes e das edificações, as confrontações, a localização, o nome do logradouro e o número da designação cadastral;
- IV - quando for o caso, as quadras e as suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;
- V - os logradouros, os espaços livres, as áreas destinadas aos edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;
- VI - as áreas já usucapidas;

- VII - as medidas de adequação para a correção das desconformidades, quando necessárias;
- VIII - as medidas necessárias à adequação da mobilidade, da acessibilidade, da infraestrutura e da relocação de edificações;
- IX - as obras de infraestrutura essenciais, quando necessárias; e
- X - outros requisitos que sejam definidos pelo Poder Público municipal ou distrital. (BRASIL, 2018).

Ainda conforme o Decreto nº 9.310/2018 é considerado infraestrutura essencial os sistemas de abastecimento de água potável, coleta e tratamento do esgoto sanitário, a rede de energia elétrica nas residências, a existência de drenagem quando for o caso, e qualquer outro mecanismo que o Poder Público julgue necessário para aquela localidade em específico (BRASIL, 2018). Naqueles núcleos urbanos informais em que já exista construções, edificações e parcelamento do solo, poder-se-á, a critério do Poder Público municipal ou distrital, poderão ser regularizadas em momento posterior à Reurb, conforme artigo 31, parágrafo terceiro, do mesmo Decreto em comento.

Após todo o procedimento, inicia-se a conclusão da Regularização Fundiária Urbana, a autoridade competente deverá pronunciar-se nos termos do artigo 37, do Decreto nº 9.310/2018. O referido pronunciamento deverá obrigatoriamente aprovar o projeto que resultou da Reurb; indicar as intervenções necessárias que serão realizadas; identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária e os seus direitos reais (BRASIL, 2018). Serão emitidas as CRF's, que constituem ato administrativo de aprovação da Reurb, as quais deverão acompanhar o projeto de regularização fundiária aprovado. Na CRF constará o nome do núcleo regularizado; a sua localização; a modalidade de Reurb que fora utilizada; os responsáveis pelas obras e serviços; a indicação numérica de cada unidade; e, se for o caso, conterà também a listagem dos ocupantes que adquiriram a unidade, através de título de legitimação fundiária, ou de ato único de registro, nos termos do artigo 38 e seus incisos.

Por fim, tem-se o registro da Reurb. Os registros da CRF e do projeto de regularização serão requeridos de forma direta ao oficial de registro de imóveis da localidade do imóvel, serão efetivados ainda que não se tenha decisão judicial ou do Ministério Público. A única forma de se negar o registro, conforme paragrafo único do artigo 40 do Decreto em comento é através da nota devolutiva por parte do registrador imobiliário, o qual deverá indicar minuciosamente os motivos da recusa e determinará as providências a serem tomadas.

Caso haja imóveis em mais de uma circunscrição, o procedimento deverá ser efetuado em cada um dos registros de imóveis competentes. Todavia, se as unidades regularizadas, estiverem em divisa de circunscrições imobiliárias, as novas matrículas serão de competência do registro de imóveis em que haja a maior concentração de unidades (BRASIL, 2018). Ao

receber, prenotar, autuá-la e instaurar o procedimento de registro, o oficial, no prazo de quinze dias, emitirá a nota devolutiva ou praticará os atos registrais, quais sejam: a abertura de nova matrícula, quando necessário; abertura de matrículas individuais para cada unidade; e, o registro dos direitos reais que constarem na CRF.

Todo o procedimento de registro deve ser concluído em até sessenta dias, prorrogável mediante justificativa fundamentada do oficial registrador, por um único período igual. Devendo o oficial fazer as devidas informações aos órgãos afetados conforme artigo 42, parágrafo 10, *in verbis*:

§ 10. O oficial do cartório de registro de imóveis, após o registro da CRF, notificará o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, para que cancelem, parcial ou totalmente, os registros existentes no Cadastro Ambiental Rural - CAR e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas. (BRASIL, 2018).

Com o registro da CRF, a abertura das matrículas para cada unidade imobiliária regularizada será feita. Para os casos em que tivera sido realizadas transmissões através de compromisso de compra e venda, cessão ou promessa de cessão, ou outros meios, estes serão títulos hábeis para a aquisição do imóvel objeto da Reurb, quando estiver acompanhado da prova de quitação das obrigações do adquirente, devendo assim, também ser registrado nas devidas matrículas do Registro de Imóveis (BRASIL, 2018).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O homem carrega uma noção de propriedade desde os primórdios, tendo em vista que a mesma se configura como uma necessidade natural. O ordenamento jurídico brasileiro aponta o direito de propriedade como o mais amplo, e também o tem como sendo o assunto de maior relevância perante os direitos reais.

No Brasil a propriedade sempre foi pautada pelo aspecto concentrador e desigual, de modo que a distribuição de terra não era uniforme e desrespeitava qualquer processo de distribuição pautado na função social da terra. O direito de propriedade proporciona ao proprietário o direito de usar, fruir, dispor e alienar o bem a que possui. Trata-se de um direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo.

A propriedade sobrepuja a ideia de que é apenas um direito, é também um dever. Nesta esteira a propriedade confere ao indivíduo que a possui o direito de ter para si o bem, todavia, é necessário que o referido atinja a coletividade, cumprindo com sua função social.

Um dos meios para garantir o efetivo cumprimento da função social da propriedade é o Registro de Imóveis, através do qual, parâmetros jurídicos para a execução de transações que envolvam direitos reais são garantidos. Os atos praticados pelo Oficial do Cartório de Registro de Imóveis asseguram publicidade e segurança aos atos jurídicos que envolvem direitos reais.

Com o fito de alcançar os objetivos inerentes ao registro imobiliário e à função social da propriedade, novos institutos surgiram, como por exemplo, a Usucapião Extrajudicial, a Regularização Fundiária Urbana, o Direito de Laje e a Multipropriedade. A mutação existente no direito deve ocorrer a fim de que sejam garantidos meios eficazes para que as necessidades sociais sejam atendidas.

Neste sentido a Reurb surge como um mecanismo de política pública que visa regularizar o solo urbano, consolidando uma cidade formal. A partir da formalização do núcleo urbano direitos básicos são efetivados, propiciando vida digna às pessoas afetadas anteriormente a Reurb pela irregularidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social**: cem anos de política pública no Brasil - vol. 1. São Paulo/SP: Editora Unesp, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm>. Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.977**, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 18 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Resolução Recomendada nº 87**, de 08 de dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Ministério das Cidades. Disponível em: <<https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-87-2009.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

FERNADES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais**: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel. (et al.) Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília/DF: Ministério das Cidades, 2007.

LOUREIRO, Antônio José Cacheado; LOPES, Tiago Oliveira. **Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei nº 13.465/2017**. 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/72429/regularizacao-fundiaria-urbana-breve-analise-a-luz-da-lei-n-13-465-2017>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico**: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo/SP: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 1 ed., 5 reimpr. São Paulo/SP: Companhia das Letras, 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. - São Paulo/SP: Cengage Learning, 2013.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atual.: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 30 ed. Rio de Janeiro/RJ: Editora Forense, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6 ed. rev. atual. São Paulo/SP: Malheiros Editores, 2010.

ZERELLI, Renata Calheiros; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Ettinger de. **Regularização fundiária urbana e a instrumentalização da Justiça Ambiental e Social**: primeiras

impressões da Lei Federal nº 13.465/2017. Rev. De Direitos Sociais e Políticas Públicas, v. 3, n. 2, p. 41-56, jul/dez. 2017, Maranhão. Disponível em:<https://www.researchgate.net/publication/323380482_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_E_A_INSTRUMENTALIZACAO_DA_JUSTICA_AMBIENTAL_E_SOCIAL_PRIMEIRAS_IMPRESSOES_DA_LEI_FEDERAL_n_134652017>. Acesso em: 15 mar. 2020.