

# PROCEDIMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

**Autora:**  
Alice Nohl Vianna

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

*Presidente da República*  
Jair Messias Bolsonaro

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MDR**

*Ministro*  
Rogério Simonetti Marinho

**SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO – SNH**

*Secretário*  
Alfredo Eduardo dos Santos

*Chefe de Gabinete*  
Rhaiana Bandeira Santana

**DEPARTAMENTO DE URBANIZAÇÃO - DUR**

*Diretora*  
Alessandra D'Avila Vieira

**COORDENAÇÃO GERAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - CGREG**

*Coordenadora Geral*  
Mirna Quinderé Belmiro Chaves

*Equipe Coordenação Geral de Regularização Fundiária Urbana*

José Cristiano Rilling da Nova Cruz  
Marta Wendel Abramo  
Maria Alice Accorsi  
Gleise Maria Assumpção Ferreira de Souza  
Cristina Souza do Amaral

**COORDENAÇÃO GERAL DE URBANIZAÇÃO**

*Coordenador Geral*  
Antônio Vladimir Moura de Lima

**COORDENAÇÃO GERAL DE MELHORIA HABITACIONAL**

*Coordenadora Geral*  
Monique Toledo Salgado

**NÚCLEO DE PESQUISA E EXTENSÃO ACESSO A TERRA URBANIZADA**

**Autora**  
Alice Nohl Vianna

**Coordenador**  
Almir Mariano de Sousa Junior

**Vice Coordenadora**  
Luciana Dantas Mafra

**Título**  
Procedimentos de Regularização Fundiária

**Organizadores**  
Almir Mariano de Sousa Junior  
Luciana Dantas Mafra

**Capa**  
João Vitor Alencar Rosa Ataíde

**Diagramação**  
Francisco Edijailson da Silva Matias  
Hugo Leonardo Pontes Nunes  
João de Campos Lima Neto

**Realização**

Universidade Federal Rural do Semi-Árido / Ministério da Educação  
Secretaria Nacional de Habitação / Ministério do Desenvolvimento Regional

---

V617a

Vianna, Alice Nohl,

Procedimentos de Regularização Fundiária / Organizadores: Almir Mariano de  
Sousa Júnior, Luciana Dantas Mafra - 1 ed – Mossoró: Edufersa, 2020. 42 p.: 21x29,7cm

ISBN 000-00-000-000-0

1.1 Autuação do processo administrativo. 1.2 Definição de modalidade. 1.3 Gravar a área/núcleo como ZEIS se Reurb-S.  
I. Título

CDD:711

[2020]

Todos os direitos desta edição reservados ao  
Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada / Ministério do Desenvolvimento Regional  
Rua Francisco Mota, 572 – Bairro Pres. Costa e Silva,  
Mossoró - RN, 59625-900  
E-mail: [mapa.terraurbanizada@ufersa.edu.br](mailto:mapa.terraurbanizada@ufersa.edu.br)  
[www.terraurbanizada.com](http://www.terraurbanizada.com)

**1**  
EDIÇÃO

# SUMÁRIO

Como utilizar este caderno | 5

Sobre a autora | 6

Sobre o núcleo | 7

Apresentação | 8

Introdução | 11

## **PARTE 1** REURB-S – ASPECTOS GERAIS

### **1. Autuação do processo administrativo | 14**

1.1 Requerimento/legitimados | 14

1.2. Pelo município (de ofício) | 15

### **2. Definição de modalidade | 16**

### **3. Delimitar a área/núcleo como zeis (se reurb-s) | 17**

### **4. Levantamento documental | 18**

4.1. Cartografia básica do núcleo e do município | 18

4.2. Pesquisa fundiária | 21

4.3. Levantamento da legislação pertinente (municipal, estadual, federal) | 22

4.4. Outros documentos relacionados | 23

### **5. Notificação dos interessados | 24**

### **6. Composição extrajudicial de conflito | 26**

### **7. Diagnóstico integrado do núcleo | 28**

### **8. Trabalho social | 30**

### **9. Projeto de regularização fundiária | 33**

9.1. Levantamento planialtimétrico e cadastral | 35

9.2. Planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas (planta de sobreposição) | 37

9.3. Estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental | 38

9.4. Projeto urbanístico | 39

9.5. Memorial descritivo | 40

9.6. Proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes  
| 40

9.7. Estudo técnico para situação de risco | 41

9.8. Estudo técnico ambiental | 42

9.9. Cronograma físico | 44

9.10. Termo de compromisso | 45

**10. Saneamento do processo administrativo | 46**

**11. Decisão da autoridade competente | 47**

**12. Certidão de regularização fundiária | 48**

## **PARTE 2 REURB-S – CONJUNTOS HABITACIONAIS**

**13. Conjuntos habitacionais | 52**

## **PARTE 3 REURB-E**

**14. Reurb-e | 55**

Considerações finais | 57

Referências | 59

# COMO UTILIZAR ESTE CADERNO

Nossos cadernos técnicos possuem conteúdo interativo. Isto quer dizer, que ao longo da leitura, você será direcionado a aprofundar o conhecimento sobre regularização fundiária, em diferentes locais. Clicando nos links e QR Codes que aparecem ao longo do caderno técnico, você encontrará videoaulas sobre temas específicos, legislação na íntegra, dicas e informações atualizadas. Acesse as diferentes opções que são oferecidas nesta leitura, e usufrua o melhor do universo virtual. Para facilitar seu acesso a todas as plataformas, fique atento as informações abaixo:

# 1

Do seu smartphone, tablete ou computador, abra o caderno técnico e clique sobre o ícone indicado, onde aparece a imagem de um globo. Automaticamente você será direcionado a informações selecionadas e virtuais.

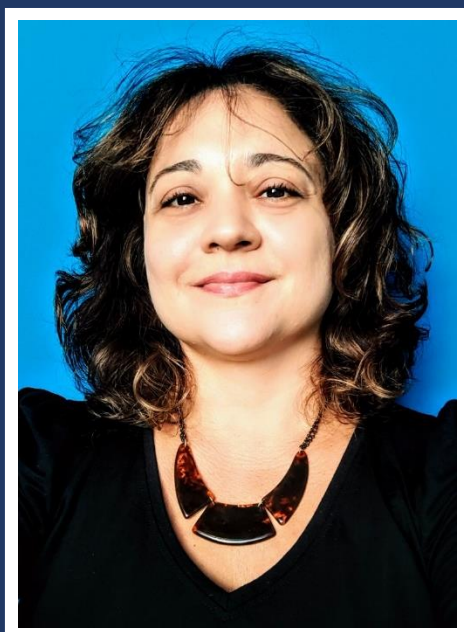


# 2

No seu smartphone, abra o aplicativo de câmera, ative o modo câmera inteligente e leia o QR Code presente no caderno técnico. Você será direcionado para informações selecionadas e virtuais.



## SOBRE A AUTORA



### | ALICE NOHL VIANNA

Advogada, mestre em Direito da Cidade pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, especialista em Direito Urbanístico pela PUC Minas, pós graduada em Gestão de Cidades pela UNINOVE-SP. Experiência Profissional em Direito Administrativo, Gestão Pública, projetos de urbanização e regularização fundiária, prestando assessoria jurídica para municípios desde 2010.

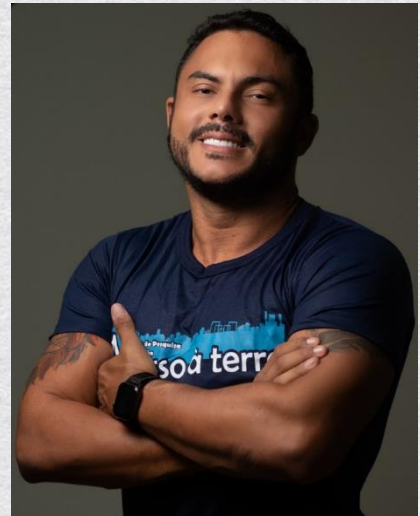
## | EXPERIÊNCIA NA ÁREA

Membro da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC) no âmbito da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social - REURB-S. Diretoria de Projetos Especiais - Unidade de Parceria Público-Privada. Assessoria jurídica na área de licitações e contratos bem como na elaboração e acompanhamento de projetos de políticas públicas. Consultora docente-orientadora para a *Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas*. Consultoria Jurídica na Execução e acompanhamento das ações referentes à regularização fundiária dos assentamentos informais da cidade do Rio de Janeiro.

# SOBRE O NÚCLEO



## Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à terra Urbanizada



O Núcleo de pesquisa e extensão Acesso à Terra Urbanizada surgiu na Universidade Federal Rural do Semi-Árido, em 2014, Centro Multidisciplinar de Pau dos Ferros, através de parceria firmada com o então, Ministério das Cidades, atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional. As diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, orientam suas ações. Uma das primeiras ações de importância realizadas pelo núcleo, consistiu em assistir gestores e técnicos municipais na elaboração do Plano Diretor Participativo, atendendo ao disposto na Lei Federal nº 10.257/2001, que institui o Estatuto das cidades. Além disso, observando a precariedade da infraestrutura urbana dos municípios do Alto Oeste Potiguar, chegou a atuar em medidas que fortaleceram a mobilidade, a acessibilidade e a sustentabilidade urbana dos municípios.

Sua principal função, é o processo de regularização fundiária. Analisando a presença de assentamentos informais, loteamentos clandestinos, vilas e demais espaços irregulares que, em sua maioria, deixam a população vulnerável, trabalhou no processo de regularização fundiária em diferentes cidades, buscando constantemente, estabelecer diálogo saudável entre a universidade, os gestores e a comunidade.

## | Almir Mariano de Sousa Junior

Detém experiência desde de 2014 na área de Regularização Fundiária, onde atuou, ao longo desse período, na elaboração de planos diretores e no desenvolvimento de Cidades Inteligentes. As suas principais linhas de pesquisa são: Regularizaçã Fundiária, Política de Habitação Popular e Política de Desenvolvimento Urbano. Atualmente coordena projetos de pesquisa e extensão universitária na área de Regularização Fundiária Urbana e Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Possui graduação em Engenharia de Produção. Especialização em Gestão de Cidades e Planejamento Urbano. Especialização em Geoprocessamento e Georreferenciamento. Especialização em Engenharia e Segurança do Trabalho. Mestrado e Doutorado em Engenharia de Petróleo e Gás. Contribuiu para a gestão universitária exercendo cargo em pró-reitoria. Vem somando significativamente à academia com a produção de livros e publicação de artigos. É professor efetivo da Universidade Federal Rural do Semi-Árido e também professor permanente do Mestrado Acadêmico em Planejamento e Dinâmicas Territoriais da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte.



# APRESENTAÇÃO

É com muita satisfação que o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) passam a oferecer, de forma on-line e gratuita, o *Curso sobre Regularização Fundiária Urbana*. Nosso objetivo é capacitar os agentes públicos e privados que atuam nessa área, que agora ganha ainda mais importância. Regulamentado em janeiro de 2021, o Programa Casa Verde e Amarela tem a regularização fundiária como um de seus principais pilares, junto ao financiamento e à melhoria habitacional.

A regularização fundiária vai enfrentar um problema histórico no País e dar o título que garante o direito real sobre o lote das famílias, oferecendo segurança jurídica, redução dos conflitos fundiários, ampliação do acesso ao crédito, estímulo à formalização de empresas e o aumento do patrimônio imobiliário do País.

O curso que estamos lançando, todo a distância, busca unir conhecimentos teóricos sobre a legislação atual aos principais desafios práticos enfrentados durante os processos de regularização fundiária. Queremos trazer conhecimentos e ferramentas aderentes às diversas realidades e formas em que a necessidade de regulamentação fundiária se apresenta.

Ao mesmo tempo, o curso também se propõe a apresentar instrumentos de planejamento urbano que podem auxiliar no sucesso das ações de regularização fundiária. Também queremos promover a troca de experiências entre os diversos profissionais envolvidos, além de mobilizar agentes, gestores públicos e a sociedade civil para refletir e aprofundar seus conhecimentos sobre o tema.

Nós, do Ministério do Desenvolvimento Regional, acreditamos que, ao oferecer esse curso, estamos contribuindo para potencializar os esforços locais, estimulando estados, municípios e cidadãos na promoção da integração urbanística e social de seus territórios.

Convidamos todos a serem agentes dessa transformação!

*Rogério Simonetti Marinho*  
Ministro do Desenvolvimento Regional - MDR

# APRESENTAÇÃO

O presente curso sobre *Regularização Fundiária Urbana* visa aprofundar conceitos e atualizar os conhecimentos sobre regularização fundiária à luz da Lei nº 13.465, de 2017, fornecendo os meios técnicos e os instrumentos para aprimorar a ação de todos os agentes envolvidos no processo, sejam eles técnicos e especialistas de prefeituras ou governos estaduais, gestores públicos, funcionários de cartórios de registro de imóveis ou demais agentes públicos e privados que atuam na área. Será também um espaço para fomentar a troca de experiências entre profissionais de todo o país, sistematizar e divulgar o arcabouço legal e normativo e o material teórico e prático cuidadosamente selecionado sobre os temas e conhecimentos já adquiridos.

Sabemos que as situações de precariedade e irregularidade no processo de urbanização são uma realidade na grande maioria dos municípios brasileiros e as consequências de vivermos em cidades pouco ou nada planejadas são graves. Mesmo para quem não é especialista, é nítido que o acesso à qualidade de vida urbana é desigual e que boa parte do território de nossas médias e grandes cidades é ocupada por assentamentos informais, vilas, loteamentos clandestinos e favelas, áreas muito mais frágeis ao assédio de todo tipo de mazelas sociais. São locais constituídos em espaços irregulares, vulneráveis e inseguros onde vive boa parte da nossa população e em que os problemas se acentuam por causa da falta de acesso aos serviços públicos básicos e da concentração excessiva de moradias, em desacordo com os padrões sanitários, urbanísticos e arquitetônicos recomendados.

Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, de 2017, revela a presença de assentamentos irregulares em 100% das cidades com mais de 500.000 habitantes e 97% das cidades entre 100.000 e 500.000. Até mesmo nos municípios entre 10 e 20 mil habitantes, os assentamentos informais aparecem em quase 70% do universo.

Ao longo das últimas décadas, o enfrentamento da questão da regularização do território urbano tem sido promovido pelas esferas governamentais em maior ou menor escala e com maior ou menor sucesso. Os aprimoramentos legislativos ao longo desses anos trouxeram alguns avanços ao simplificar procedimentos e criar novos instrumentos, mas para que a atual legislação seja aplicada em toda sua potencialidade, é preciso conhecer não apenas o texto da Lei nº 13.465, de 2017, mas ter uma compreensão de como ela se relaciona com o restante arcabouço normativo, dos obstáculos para sua implementação e de como ela pode operar na prática.

A regularização fundiária, entendida como um processo que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, visa minimizar as vulnerabilidades de um território ocupado de forma irregular e desordenada. Envolve, portanto, além do reconhecimento de direitos reais aos ocupantes, ações de âmbitos diversos em um esforço que exige o envolvimento articulado e coordenado de esferas de governo e da população. A tarefa, a par de exigir uma gama múltipla de conhecimentos técnicos, envolve ampla variedade de agentes, que intervêm nas diversas etapas do processo de regularização fundiária, tais como agentes e gestores públicos, Cartórios, técnicos e especialistas. A observação na implementação de Programas com tal finalidade tem demonstrado que quanto mais preparados e conhecedores de todo o processo e sua complexidade, maior será a chance de sucesso.

O Governo Federal entende que seu papel estratégico é oferecer ferramentas para o fortalecimento das capacidades institucionais locais, uma vez que as principais atribuições no processo de regularização fundiária urbana estão concentradas na esfera municipal. Disponibilizar solidariamente meios e recursos

técnicos e financeiros, assim como mobilizar e sensibilizar o país para a necessidade de sua implementação é uma das tarefas do Governo Federal.

É nesse contexto que o MDR está oferecendo este *Curso sobre Regularização Fundiária Urbana*, desenvolvido em parceria com a Universidade Federal Rural da Região do Semi-Árido (UFERSA) com o objetivo de dotar os profissionais de diversas áreas dos conhecimentos e ferramentas técnicas mais relevantes, destinadas a facilitar a compreensão do processo de regularização fundiária e superar os principais obstáculos encontrados na sua implementação. O curso foi estruturado em módulos independentes, que abordam temas gerais como procedimentos e instrumentos para regularização, registro, arcabouço legal e normativo, cadastramento social de moradores e outros temas específicos relacionados à regularização fundiária urbana.

Ao final do curso, o MDR pretende ver ampliada a capacidade dos agentes, públicos ou não, em encaminhar solução para dois dos maiores problemas das modernas cidades brasileiras: a irregularidade e a informalidade que caracterizam muitos dos nossos assentamentos e que privam seus moradores dos mais básicos direitos de cidadania. Ao atingirmos este objetivo, estamos certos que estaremos dando um passo importante na diminuição das desigualdades no território urbano.

*Alfredo Eduardo dos Santos*  
Secretário Nacional de Habitação

# INTRODUÇÃO

O Módulo II do Curso *Regularização* tratará dos procedimentos da regularização fundiária urbana, especificamente conforme a [Lei federal nº 13.465/2017](#) e do Decreto nº 9.310/2018. Em que pese estas normas constituírem o atual marco legal nacional sobre o tema, leis específicas e planos de regularização municipais pré-existentes poderão ser considerados e compatibilizados para o procedimento de regularização, já que o município é responsável pelo ordenamento territorial local e pela implementação de políticas voltadas à habitação e ao desenvolvimento urbano, vide Modulo I deste curso.

No Módulo I – Introdução sobre Regularização Fundiária – verificamos que existem dois tipos de Reurb, a de interesse social (REURB-S) e a de interesse específico (REURB-E), conforme artigo 13, I e II da Lei nº 13.465/2017. Apesar disso, há quem sustente a existência da modalidade “Inominada”, com base no art. 69, da Lei nº 13.465/2017.

Para o estudo dos procedimentos de regularização fundiária urbana, neste módulo analisaremos estas duas modalidades de forma separada, porque cada uma possui especificidades. Será estudado primeiramente, o procedimento de regularização fundiária de interesse social, a Reurb-S, tratada como regra, e, na sequência, a Reurb – E, tratada como exceção pela própria Lei, já que esta é aplicável quando não cabível a Reurb-S.

Conforme a redação da Lei nº 13.465/2017, art. 13, § 5º, a classificação do interesse no âmbito da Reurb visa exclusivamente identificar os responsáveis pela implantação ou pela adequação das obras de infraestrutura essencial, e, ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais, em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

A classificação do interesse também pode possibilitar que, as áreas de interesse social, sobretudo quando gravadas como zonas ou áreas de especial interesse, possam ser objeto de políticas públicas específicas desenvolvidas para o local, o que irá contribuir para o atendimento dos objetivos da Reurb elencados no artigo 10 da mesma lei:



## Objetivos da Reurb - Lei federal nº 13.465/2017 – Art.10.

- I- Identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior
- II- Criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes
- III- Ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados

- IV- Promover a integração social e a geração de emprego e renda
- V- Estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade
- VI - Garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade
- VIII - Ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes
- IX - Concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo
- X - Prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais
- XI - Conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher
- XII - Franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária

A Reurb-S pode envolver regularização de assentamentos precários informais, de loteamentos irregulares ou clandestinos, de conjuntos habitacionais horizontais ou verticais e de condomínios. O procedimento de regularização de conjuntos habitacionais compreende particularidades que o diferencia dos demais e, por isso, importa analisar mais atentamente sua caracterização em tópico específico. Apesar disso, note-se que, para a implantação de um conjunto habitacional, ocorre o parcelamento do solo urbano, cuja regularização também segue o procedimento de Reurb, conforme previsto no capítulo III tanto da Lei nº 13.465/2017, quanto do Decreto nº 9.310/2018.

Portanto, neste módulo do curso, estudaremos procedimentos da Reurb-S – Aspectos Gerais, no capítulo 1, procedimentos da Reurb-S – Conjuntos Habitacionais, no capítulo 2 e, o capítulo 3 será dedicado aos procedimentos de Reurb –E.

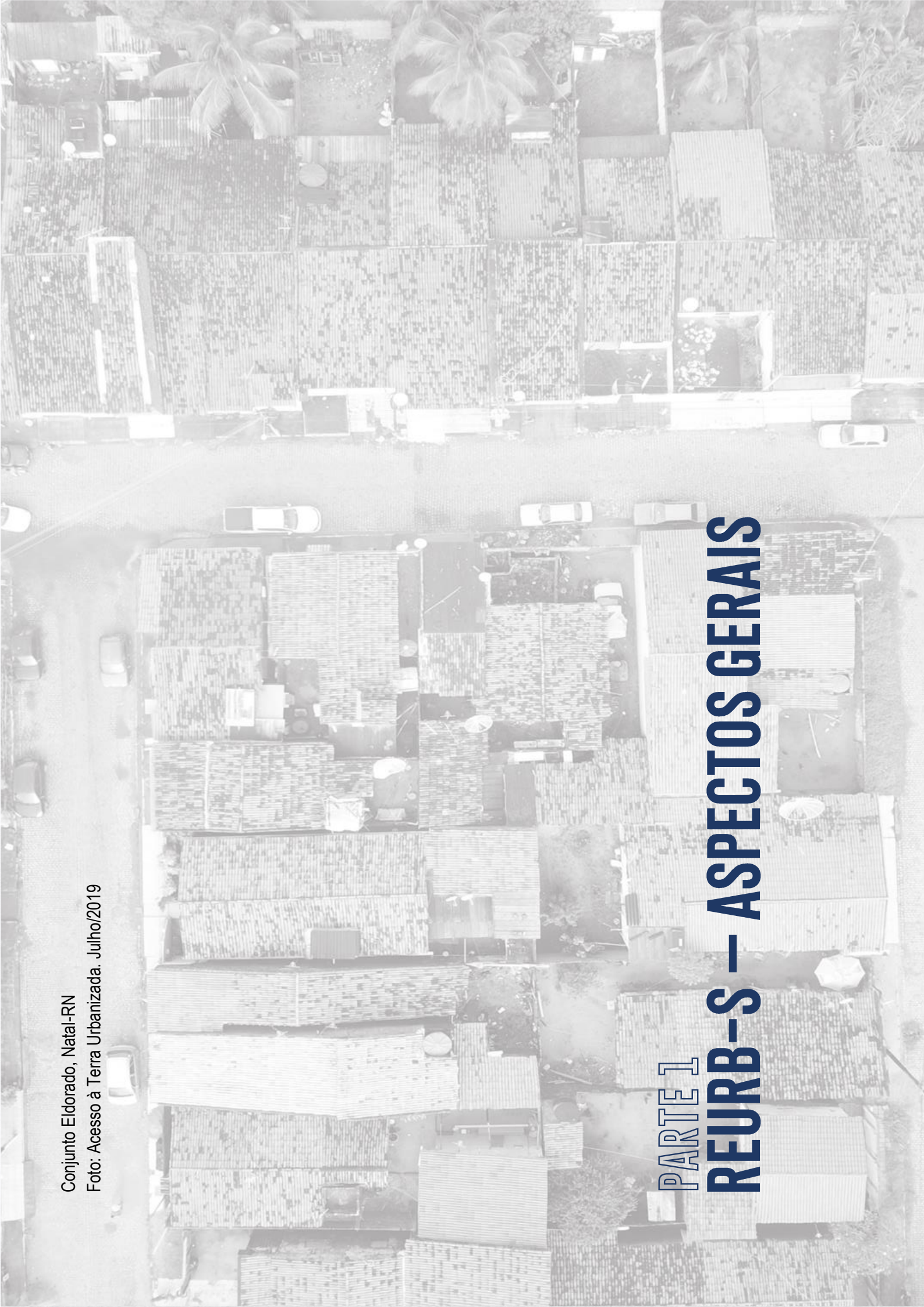
### Você sabia?

A Reurb-S pode envolver a regularização de assentamentos precários informais, de loteamentos irregulares ou clandestinos, de conjuntos habitacionais ou verticais e de condomínios.



Conjunto Eldorado, Natal-RN  
Foto: Acesso à Terra Urbanizada. Julho/2019

# PARTE I REURB-S — ASPECTOS GERAIS



# 1. AUTUAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A autuação do processo administrativo próprio para tratar do procedimento de regularização fundiária de cada núcleo urbano informal é medida inicial cuja responsabilidade é do município, que deve, através do seu órgão competente, estruturar e compilar a relação de documentos necessários à regularização. O processo se constituirá dos atos formalizados, e servirá de base para abrigar toda a relação de despachos, estudos, diagnósticos, projetos, relatórios, informações, certidões e demais documentos exigidos em lei para a conclusão da regularização fundiária.

Poderão requerer a Reurb e a instauração do processo administrativo próprio, os legitimados, tal como previstos no artigo 14 da Lei nº 13.465/2017, ou, a Reurb poderá ser instaurada *de ofício* pelo município. Em ambos os casos, a implantação da Reurb é decisão do município (conforme artigo 32, da lei 13.465/2017).

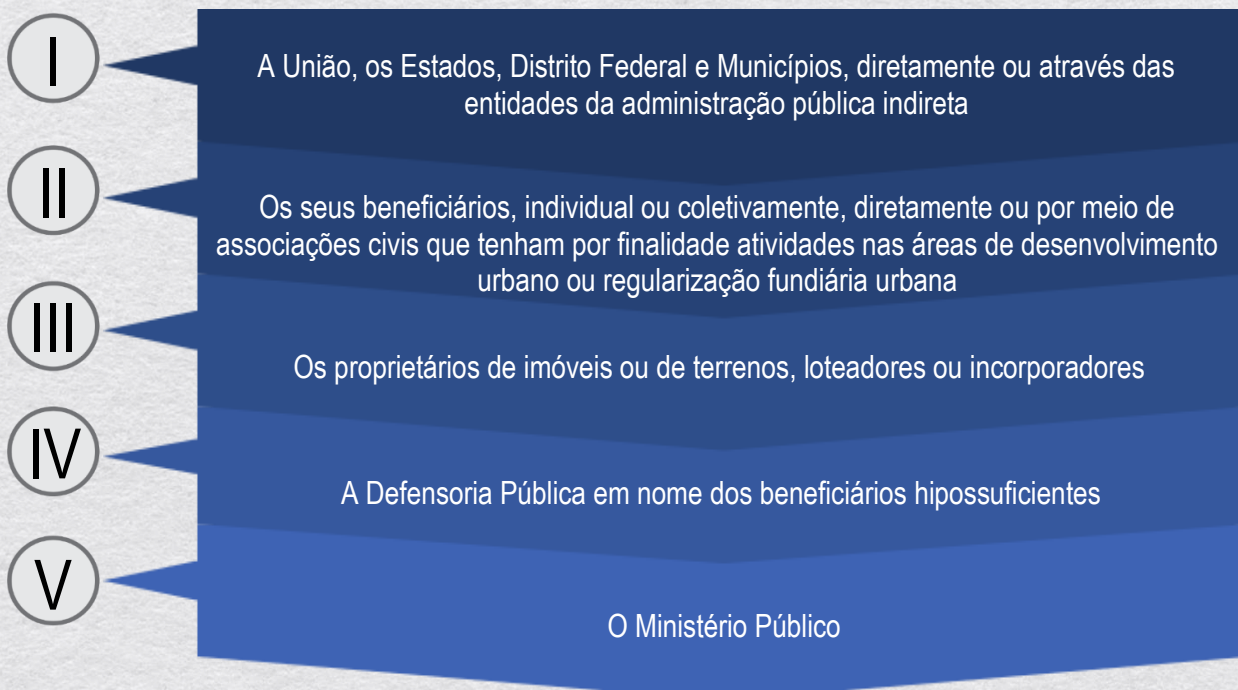
Tanto na instauração *de ofício*, quanto no caso de requerimento dos legitimados, o município irá conferir prazo, para os titulares do direito real e para os confrontantes da área onde se situa núcleo se manifestarem sobre a Reurb, como determinado pelo artigo 21, II, do Decreto 9.310/2018 e art. 28, II, da Lei 13.465/2017.

Cabe realizar a notificação dos titulares do direito real e seus confrontantes, nesta fase do procedimento administrativo, caso estes sejam conhecidos antes da fase do levantamento documental e diagnóstico da área. Caso contrário, as notificações devem ser feitas em momento posterior, quando a investigação documental possibilitar a identificação dos titulares de domínio.

Destaca-se o artigo 14, § 3º da lei federal nº 13.465/2017, que estabelece que o requerimento de instauração da Reurb, por proprietários do terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação do núcleo urbano informal, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal que serão apuradas pelos órgãos competentes.

## 1.1 REQUERIMENTO/LEGITIMADOS

O art. 14 da Lei nº 13.465/2017 prevê como legitimados para requerer a instauração de processo administrativo de regularização fundiária urbana:



Estes entes legitimados poderão praticar todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive os atos de registro (art. 14, § 1º da Lei nº 13.465/2017). Contudo, o processo administrativo de regularização fundiária que englobar a documentação referente à aprovação urbanística e ambiental da Reurb, os despachos decisórios e a certidão de regularização fundiária, tramitará perante o município, através de seu órgão competente. O artigo 30 da Lei é claro ao estabelecer que classificar as modalidades da Reurb processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária, assim como emitir a CRF, são competências exclusivas do município.

Uma vez requerida a Reurb, por meio dos legitimados legais, fica garantida a permanência dos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas, em suas respectivas unidades imobiliárias, mantendo-se preservadas as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento (art. 31, § 8º da Lei nº 13.465/2017 e art. 24, § 14, do Decreto nº 9.310/2018).

## **1.2. PELO MUNICÍPIO (DE OFÍCIO)**

O município, com base no art. 182 e art. 30 da Constituição, é o ente competente pela ordenação de seu território, sendo responsável pela regularização fundiária urbana. Desta forma, através de políticas, projetos e programas habitacionais próprios de regularização fundiária, poderá instaurar o procedimento para determinados núcleos urbanos informais.

O poder público local poderá desenvolver sua própria política fundiária e habitacional, identificando em seu território as áreas que demandam regularização e classificando-as em determinadas tipologias, de acordo com a infraestrutura existente, o acesso aos bens e serviços públicos, a necessidades de obras de urbanização ou de contenção de riscos, a localização em áreas ambientalmente protegidas, em áreas plenamente urbanizadas pendentes de registro cartorial, e, assim, estruturar cronograma próprio de regularização fundiária para o município.

Este levantamento poderá orientar a elaboração de planos municipais, mapeando os núcleos urbanos informais na cidade, de forma a estruturar políticas específicas para assegurar aos ocupantes de áreas informais, a prestação de serviços públicos, a segurança da posse e proporcionar condições urbanísticas e ambientais sustentáveis à população.

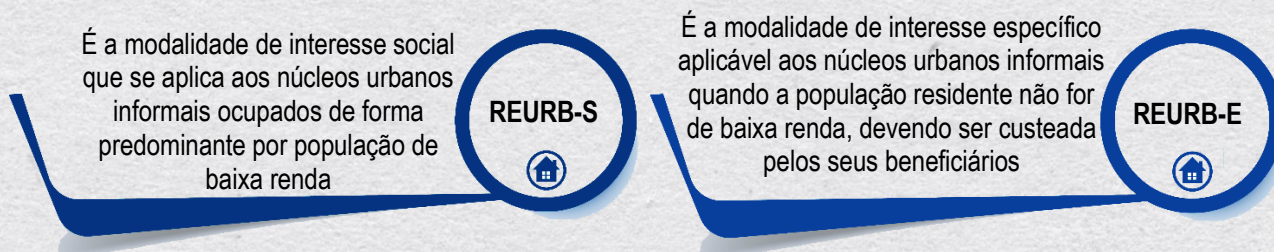


## 2. DEFINIÇÃO DE MODALIDADE

Conforme disposto no art. 13, §5º da Lei nº 13.465/2017, a classificação da regularização fundiária, como interesse social ou específico, visa exclusivamente a identificar os responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial, bem como reconhecer se os titulares de direito terão, ou não, direito à gratuidade das custas e emolumentos, perante os cartórios de registro.

Para além da legislação, considerando os objetivos da Lei de regularização fundiária (artigo 10) e o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, classificar as áreas informais ocupadas por população de baixa renda, nas cidades, também objetiva o cumprimento da função social da cidade e a regulação do uso da propriedade urbana, de modo a viabilizar que o município desenvolva políticas locais.

A REURB-S é a regularização fundiária de interesse social que se aplica aos núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, conforme declarado em ato do poder executivo municipal. É política pública habitacional, portanto, destinada à população de baixa renda.



Nesta fase inicial do procedimento de regularização, para a classificação do núcleo urbano informal como interesse social, o município poderá valer-se de cadastros anteriores, programas de auxílio socioeconômicos já realizados, informações trazidas pelo IBGE, uma vez que a Lei federal não fixa o critério de interesse social na renda das famílias. Contudo, o Decreto nº 9.310/2018, art. 6º, parágrafo único, estabelece que a renda familiar para Reurb-S não poderá ultrapassar o valor de cinco vezes o salário mínimo vigente.

A REURB-E é a regularização fundiária de interesse específico, aplicável aos núcleos urbanos informais, quando a população residente não for de baixa renda. Essa modalidade é exceção à regra da REURB-S, portanto, deve ser custeada pelos seus beneficiários, uma vez que estes não se enquadram como baixa renda e não integram o índice de déficit habitacional.

A Reurb, quando requerida pelos legitimados previstos no artigo 14 da Lei nº 13465/2017, o município terá até 180 dias para classificar a modalidade, ou indeferir fundamentadamente o seu requerimento (art.30, § 2º, Lei federal nº 13.465/2017). A inércia do município para declarar a modalidade da Reurb acarretará na automática classificação da Reurb consoante a indicação do requerimento feito pelos legitimados, bem como acarretará no prosseguimento de regularização fundiária.

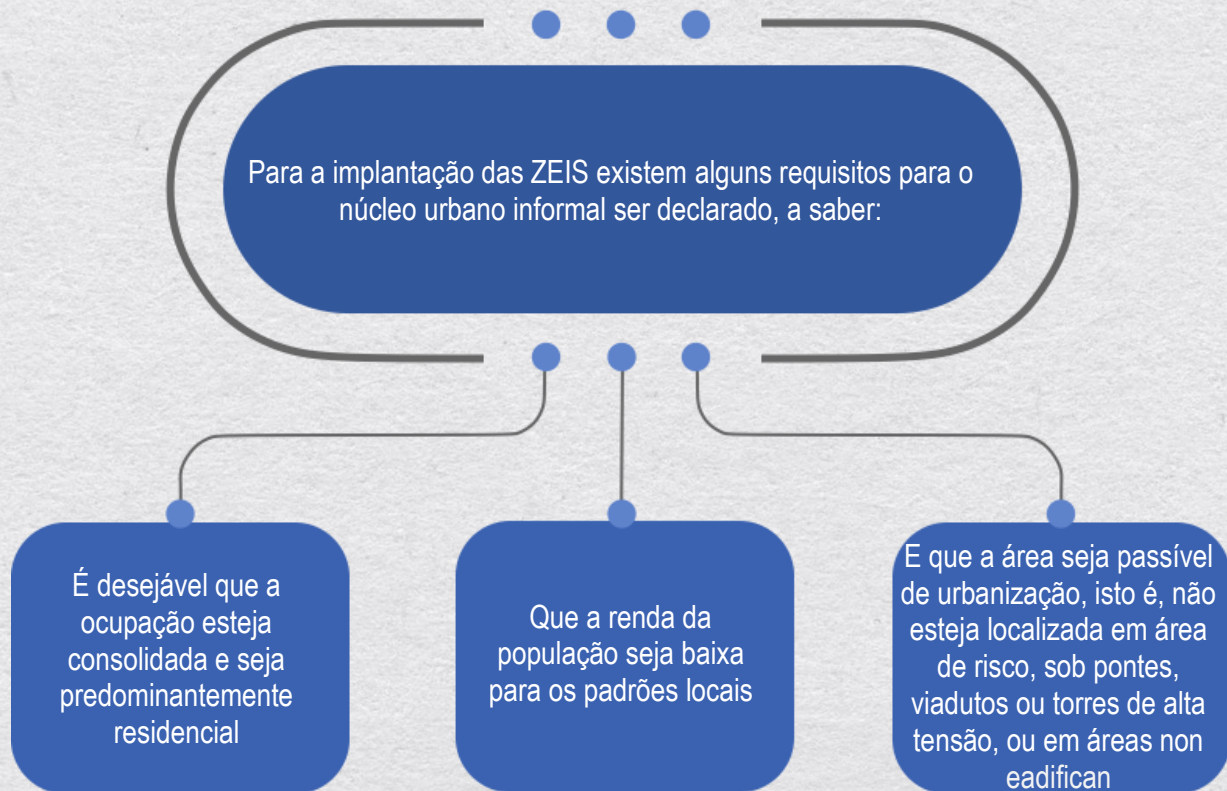
### 3. DELIMITAR A ÁREA/NÚCLEO COMO ZEIS (SE REURB-S)

A política de regularização fundiária trazida pela Lei nº 13.465/2017 não restringe o procedimento de Reurb em áreas demarcadas como zonas especiais de interesse social - ZEIS, ou seja, ele poderá ocorrer ainda que as áreas especiais de interesse social não sejam delimitadas pelo município.

Contudo, considerando a regularização fundiária como um instrumento da política de desenvolvimento urbano e habitacional, destinado a desenvolver as funções sociais da cidade, a demarcação das ZEIS, constitui-se como importante ferramenta para promover o ordenamento territorial no município.

O conceito das ZEIS é apresentado por SILVA (2012, p.352), que as classifica como uma subcategoria das áreas de interesse urbanístico especial que são as que, por suas características próprias ou por exigências de planos, projetos ou programas específicos, requeiram tratamento peculiar para a sua urbanificação. Quando as ZEIS são demarcadas, planos de urbanização especiais podem ser elaborados prevendo parâmetros e índices urbanísticos diferenciados para a área objeto de regularização fundiária, ou para a construção de Habitação de Interesse Social - HIS, se for o caso de provisão habitacional.

Os planos urbanísticos especiais não dispensam a elaboração do projeto de regularização fundiária do núcleo, inclusive estes instrumentos devem estar compatibilizados considerando a especificidade de cada ZEIS



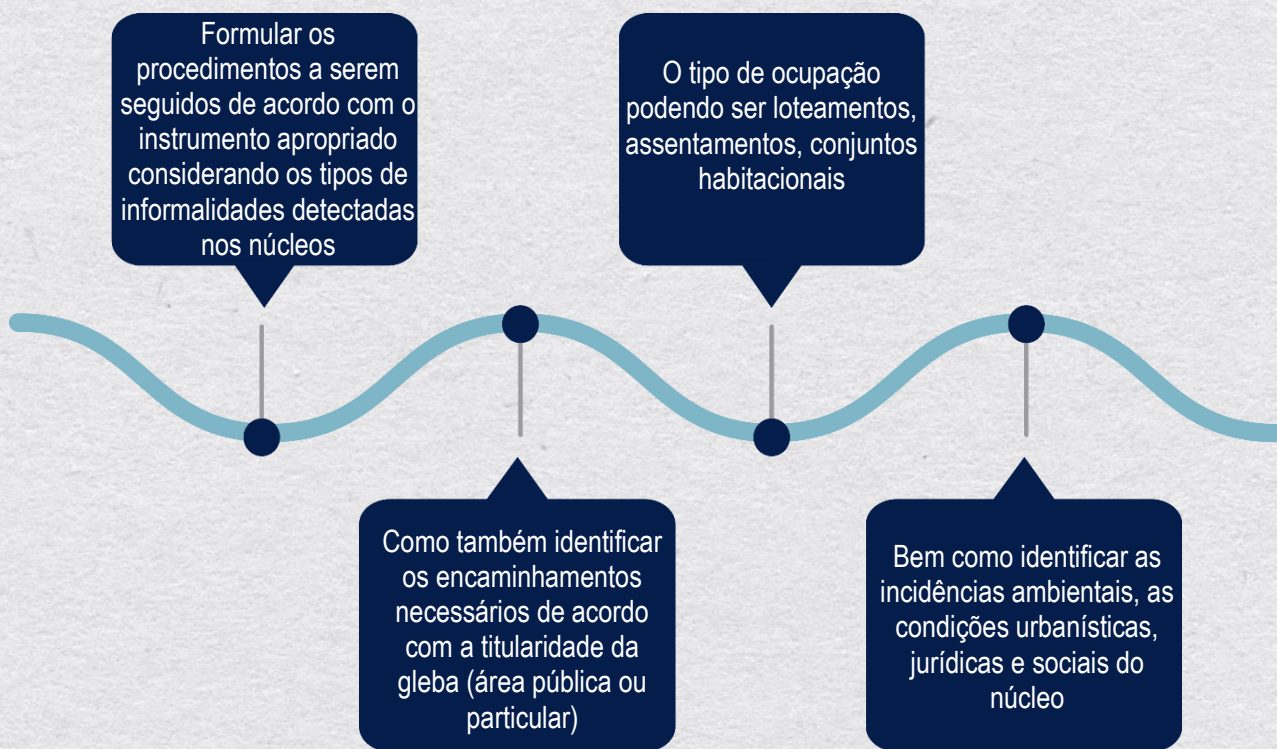
Fonte: Da Costa, 2002

Na Lei nº 13.465/2017, especificamente no art. 18, § 1º, as ZEIS são entendidas como a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

## 4. LEVANTAMENTO DOCUMENTAL

Após a decisão do município de iniciar o procedimento de Reurb, tanto nos casos de ofício quanto nos casos em que é provocado pelos legitimados, deverá ser produzido um diagnóstico integrado do núcleo urbano informal. Isso implica o trabalho de realizar levantamento de todos os documentos e informações que vão instruir o projeto de regularização fundiária e servir de base para identificação de estratégias para a conclusão do procedimento até a fase de registro.

Compreendem-se, como estratégias de regularização fundiária, a identificação das ações e encaminhamentos necessários, de acordo com o instrumento apropriado (vide Módulo III – Instrumentos de Reurb) considerando-se os tipos de informalidades detectadas nas áreas, o tipo de ocupação (loteamentos, assentamentos, conjuntos habitacionais), a identificação dos encaminhamentos necessários, de acordo com a titularidade da gleba (área pública ou particular), as incidências ambientais, as condições urbanísticas, jurídicas e sociais do núcleo.



O levantamento documental envolve a identificação das leis incidentes no núcleo informal, a cartografia básica, as plantas municipais, a pesquisa fundiária no cartório de registro de imóveis, a determinação das condições sociais e ambientais do núcleo.

### 4.1. CARTOGRAFIA BÁSICA DO NÚCLEO E DO MUNICÍPIO

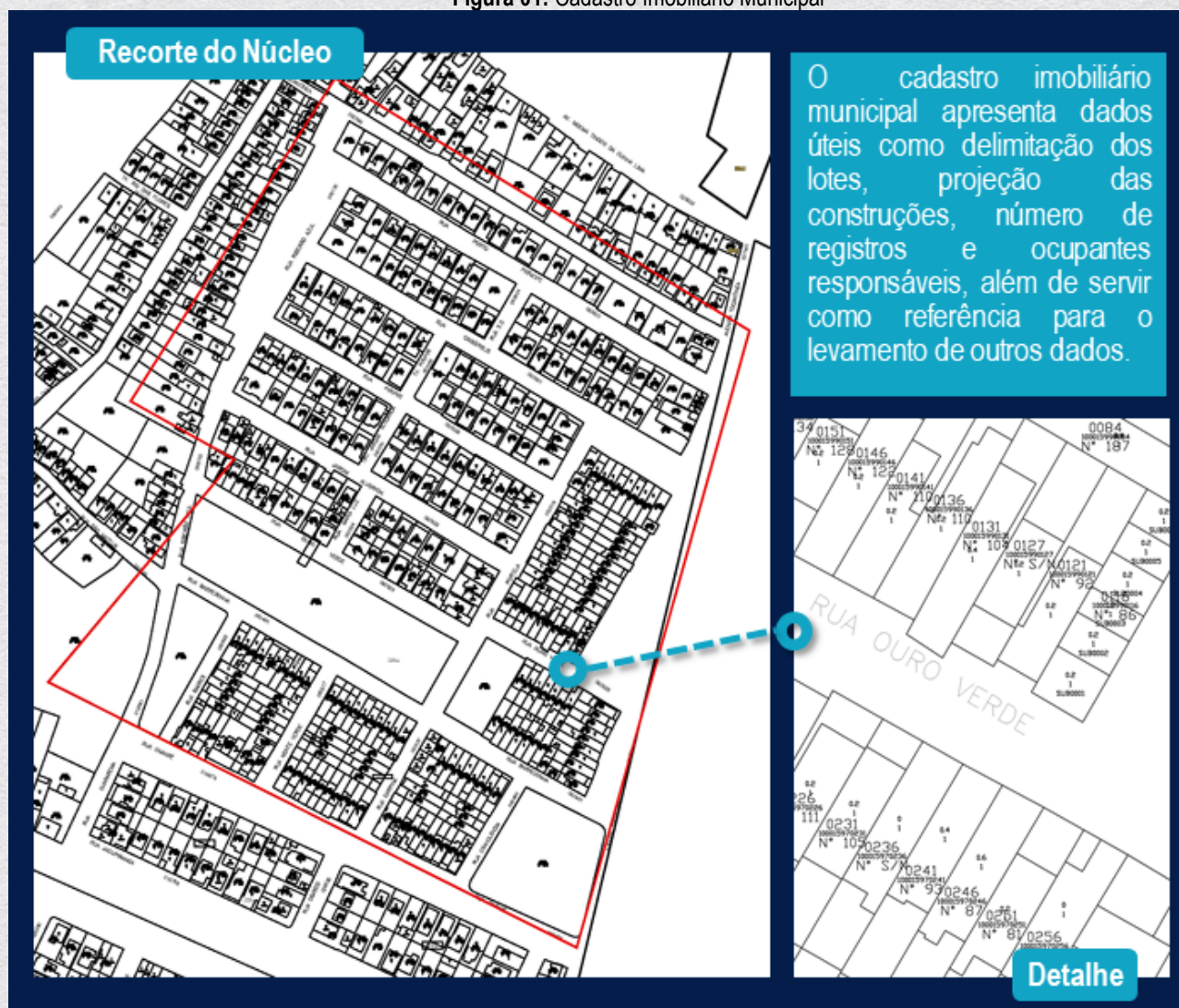
O município poderá ter, em seus arquivos, mapas, plantas cadastrais de imposto predial e territorial urbano, levantamentos topográficos anteriormente realizados, croquis, ou qualquer documento que demonstre a situação física do núcleo urbano informal e que servirão para montar o diagnóstico físico da área.

Contudo, o levantamento físico permanente do núcleo será realizado através do levantamento planialtimétrico georreferenciado descrito no item 1.9.1. Essencial para a caracterização física do núcleo é definir os limites da área objeto de regularização e o tipo de parcelamento ocorrido. Para além da situação física

do núcleo, ação importante para a caracterização urbana do território consiste em identificar o zoneamento no qual a área está inserida, e os usos do solo permitidos, o que se realiza normalmente por meio da consulta aos mapas que acompanham o plano diretor ou as leis urbanísticas existentes. Outros órgãos como os Institutos de Terras e companhias habitacionais podem conter documentos históricos importantes para a caracterização da área.

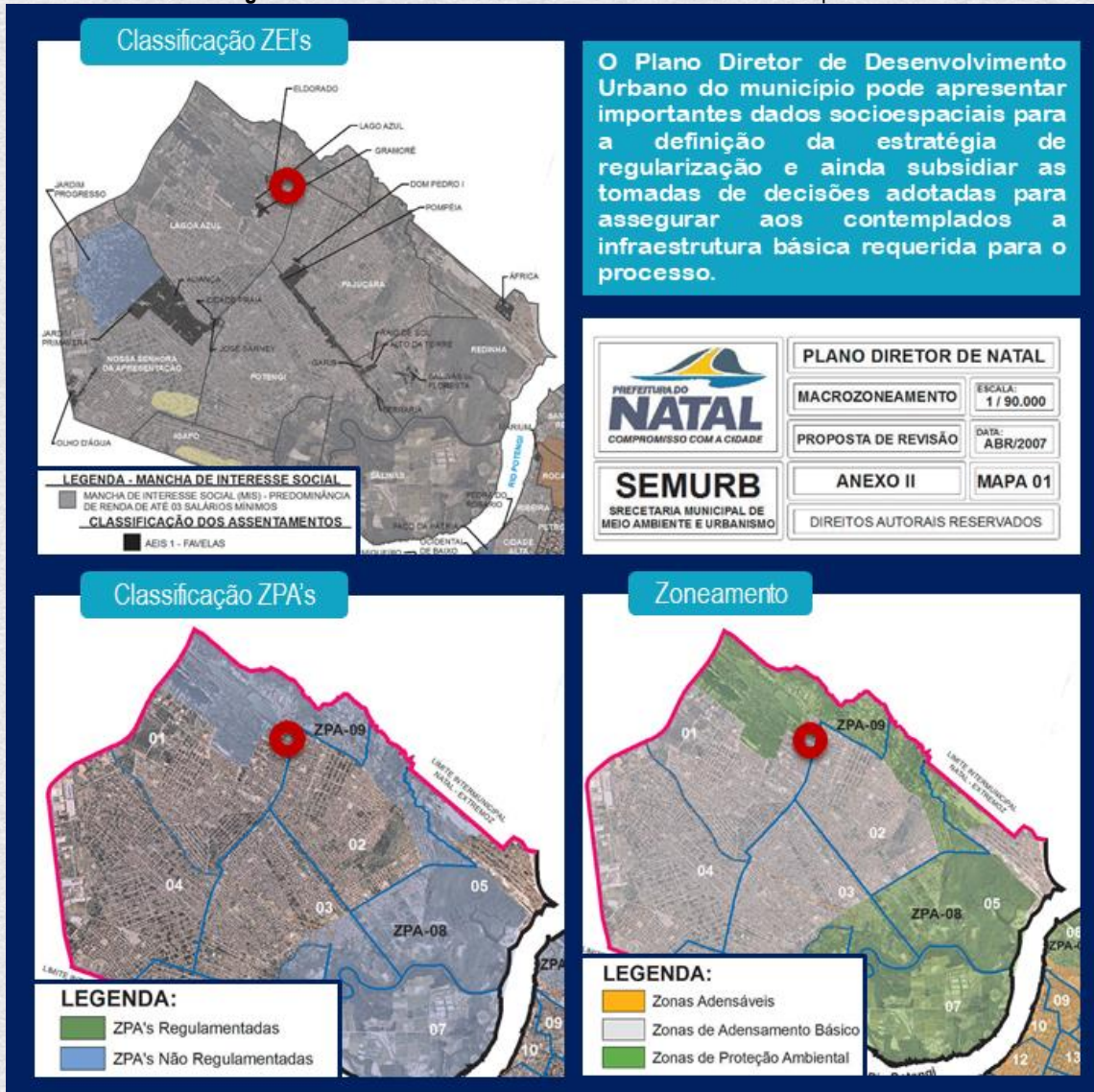
Na sequência, apresentam-se exemplos de documentos passíveis de serem utilizados para a caracterização urbana do território:

Figura 01: Cadastro Imobiliário Municipal



Fonte: Acesso à Terra Urbanizada adaptado da SEMURB, 2020

Figura 02: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Natal-RN



Fonte: Acesso à Terra Urbanizada, adaptado de PDDU Natal-RN, 2020

Figura 03: Foto aérea do Núcleo



Fonte: Acesso à Terra Urbanizada adaptado de Google Earth, 2020

## 4.2. PESQUISA FUNDIÁRIA

A pesquisa fundiária consiste no levantamento dos documentos referentes à situação de domínio da área objeto de regularização. Essa pesquisa ocorre no cartório de registro de imóveis local, de modo a identificar a propriedade da área do núcleo.

A área do núcleo pode estar contida em um único título de propriedade, ou o núcleo pode estar contido sobre parcelas de áreas em títulos diversos, de imóveis de titularidade distintas. A identificação das parcelas de áreas do núcleo e seus respectivos títulos de propriedade será possível através da elaboração da planta de sobreposição, item 1.9.2.

Note-se que a terra informal e ocupada está compreendida em algum título de propriedade existente no cartório de registro de imóveis, ou através de uma matrícula, exemplificada adiante, ou através de uma transcrição.

Figura 04: Imagem de Matrícula

LIVRO 2		REGISTRO GERAL	FICHA: 01
MATRÍCULA Nº 117.636	DATA 14/07/2014	C.L. INSCRIÇÃO	
<p><b>IMÓVEL</b> - LOTE 79 da Quadra 05 do PAL 48.176, com 38,26m<sup>2</sup>, situado na esquina formada pela RUA SERAFFIM VIEIRA, lado ímpar com a RUA DO SOSSEGO, lado par; medindo: 4,81m de frente para a Rua Seraffim Vieira; 4,63m no fundo, confrontando com o lote 78; 8,23m à direita, por onde faz testada para a Rua do Sossego; 7,98m à esquerda, confrontando com o lote 80, todos da quadra 05 do PAL 48.176.</p>			
<p><b>PROPRIETÁRIO</b> - MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.</p>			
<p><b>TÍTULOS AQUISITIVOS</b> - Adquirido em maior porção conforme transferências de Titularidade registradas sob o nº R-2 da Matrícula nº 75.633, R-2 da Matrícula nº 75.634, R-2 da Matrícula nº 75.635, R-3 da Matrícula nº 75.636, R-3 da Matrícula nº 75.637, por Desapropriação, conforme ato R-3 da Matrícula nº 75.395; por desafetação de bem de uso comum do povo, conforme Decreto 36.063, de 07/08/2012, ato AV-1 da Matrícula nº 115.290 (Área 1); por desafetação de bem de uso comum do povo, conforme o citado Decreto 36.063, de 07/08/2012, ato AV-1 da Matrícula 115.291 (Área 2). O Oficial Substituto.</p>			
<p><b>AV-1 - 14/07/2014 - CONSIGNAÇÃO</b> Certifico que esta Matrícula foi aberta em virtude do remembramento e loteamento de acordo com o PAL 48.176, em conjunto com o PAA 12.398, averbadas nas Matrículas acima citadas e seus consequentes encerramentos nesta data. O Oficial Substituto.</p>			
<p><b>R. 2 - 02/10/2015 - DIREITO REAL DE USO - (Prot. 403.177)</b> Certifico, nos termos do Ofício H/CGAP/GRUF nº. 949/2015, da Secretaria Municipal de Habitação, datado de 24/08/2015 e conforme Termo de Concessão de Direito Real de Uso nº. 754/2015 - SMH, datado de 22/07/2015, que foi concedido pelo MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, o DIREITO REAL DE USO, da fração de 1/3 do Lote de terreno objeto desta matrícula, a GERALDO BATISTA MACHADO, brasileiro, aposentado, CPF 179.486.906-97, casado pelo regime da comunhão parcial de bens, na vigência da Lei 6.515/77, com Maria Auxiliadora de Andrade Machado, brasileira, do lar, CPF 111.247.410-85, por prazo indeterminado, de acordo com as cláusulas e condições estabelecidas no título. O Oficial Substituto.</p>			
<p><b>R. 3 - 02/10/2015 - DIREITO REAL DE USO - (Prot. 403.178)</b> Certifico, nos termos do Ofício H/CGAP/GRUF nº. 949/2015, da Secretaria Municipal de Habitação, datado de 24/08/2015 e conforme Termo de Concessão de Direito Real de Uso nº. 755/2015 - SMH, datado de 22/07/2015, que foi concedido pelo MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, o DIREITO REAL DE USO, da fração de 1/3 do Lote de terreno objeto desta matrícula, a ELISANGELA ANDRADE MACHADO, brasileira, solteira, auxiliar de creche, CPF 111.297.677-95, por prazo indeterminado, de acordo com as cláusulas e condições estabelecidas no título. O Oficial Substituto.</p>			
<p><b>R. 4 - 02/10/2015 - DIREITO REAL DE USO - (Prot. 403.189)</b> Certifico, nos termos do Ofício H/CGAP/GRUF nº. 958/2015, da Secretaria Municipal de Habitação, datado de 24/08/2015 e conforme Termo de Concessão de Direito Real de Uso nº. 779/2015 - SMH, datado de 23/07/2015, que foi concedido pelo MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, o DIREITO REAL DE USO, da fração de 1/3 do Lote de terreno objeto desta matrícula, a DIEGO DE ANDRADE MACHADO, brasileiro, solteiro, assistente administrativo, CPF 141.983.457-46, por prazo indeterminado, de acordo com as cláusulas e condições estabelecidas no título. O Oficial Substituto.</p>			

SEXTO SERVIÇO REGISTRAL DE IMÓVEIS - RJ 008174A03819

WALTER CHAVES  
Oficial Substituto  
Mat. 94/2920

WALTER CHAVES  
Oficial Substituto  
Mat. 94/2920

DIGITALIZADA

LIVRO 011  
FICHA 011  
SI

Fonte: Acervo do autor, 2014

A busca pelos registros imobiliários é essencial para se identificar se a área a ser regularizada é pública ou privada, e para definir as estratégias de regularização a serem adotadas e os instrumentos a serem utilizados no procedimento.

O levantamento da situação fundiária em cartório pode resultar em identificação de plantas antigas de parcelamento da área, e certidões das matrículas ou transcrições correspondentes, além de eventuais contratos de compra e venda, concessões ou compromissos registrados nestes títulos.

Todo imóvel possui algum tipo de registro imobiliário, ainda que em nome de proprietários antigos e/ou desconhecidos. Para todo núcleo urbano informal, existe algum registro em cartório, mesmo que desatualizado e realizado anteriormente à legislação vigente.

Caso sejam desconhecidos os títulos de propriedade que contém a área do núcleo, buscas cartoriais deverão ser realizadas por meio dos indicadores reais (endereço) ou indicadores pessoais, em nome de possíveis proprietários. Caso a área do núcleo urbano informal não esteja registrada na atual circunscrição imobiliária, serão necessárias buscas nas circunscrições imobiliárias anteriores (art. 31, §7º da Lei nº 13.465/2017). Essa procura pelos registros de propriedades existentes consiste em verdadeira investigação nos cartórios, quando os titulares de domínio forem desconhecidos.

Essa procura pelos registros de propriedades existentes consiste em verdadeira investigação nos cartórios, quando os titulares de domínio forem desconhecidos. A falta de identificação de títulos de propriedade para a área não obstará a implementação da Reurb, uma vez que a lei federal traz instrumentos capazes de sanar essa irregularidade (vide Módulo III do curso). O artigo 31 da Lei nº 13.467/2017 prevê que:

### Você sabia?

A falta de identificação de títulos de propriedade para a área não obstará a implementação da Reurb, uma vez que a Lei federal traz instrumentos capazes de sanar essa irregularidade, como a demarcação urbanística (Módulo III do curso).



### O artigo 31 da Lei nº 13.465/2017 prevê que:

Instaurada a Reurb, o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.

Caso o núcleo ainda esteja localizado em área rural, e ocorra a ausência de informações de base nos municípios, o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) e os Institutos de Terras Estaduais deverão ser consultados. Se áreas públicas de propriedade do Estado ou da União, os órgãos de gestão de patrimônio competentes deverão ser consultados sobre a documentação correlata ao núcleo.

A Lei nº 13.465/2017, ao definir a regularização fundiária urbana no artigo 9º, estabelece que o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinam-se à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, e objetivam promover a titulação de seus ocupantes. Essa titulação deve garantir a segurança da posse e ser registrada em cartório ao final da Reurb. No caso de Reurb-S, caso a titularidade do imóvel ocupado seja da União, o rito de transferência dos imóveis poderá seguir o disposto nos artigos 86 e seguintes da Lei nº 13.465/2017.

O artigo 90 da Lei nº 13.465/2017 autoriza a União, suas autarquias e fundações autorizadas a transferir aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal as áreas públicas federais ocupadas por núcleos urbanos informais, para fins de Reurb.

### 4.3. LEVANTAMENTO DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE (MUNICIPAL, ESTADUAL, FEDERAL)

A Lei nº 13.465/2017 indica, no parágrafo único do artigo 28, que a inexistência de lei municipal específica não obstará a Reurb. Entretanto, se o município contar com legislação própria de regularização fundiária, com leis que regulamentem alguns procedimentos relativos à regularização, estas normas deverão ser observadas em atenção à competência constitucional do ente para ordenar sobre questões locais. O mesmo

ocorre se incidem sobre a área do núcleo, leis estaduais que disponham sobre matéria ambiental específica como, por exemplo, mananciais ou reservas.

O artigo 6º do Decreto nº 9.310/2018 estabeleceu que o município poderá editar lei que estabeleça a faixa de renda familiar para compor a definição de população de baixa renda, cujo teto é o valor de cinco salários mínimos, consideradas as peculiaridades socioeconômicas locais e regionais. As leis urbanísticas municipais devem ser estudadas, como o plano diretor, as leis de uso e ocupação do solo, as leis específicas de zoneamento urbano e a lei orgânica, de forma a se identificar a incidência destas normas sobre os núcleos informais.

Além dessas, outras normas (tais como leis tributárias que disponham sobre ITBI ou IPTU, planos urbanísticos específicos para áreas que compreendem o núcleo, leis ambientais, leis que disponham sobre instrumentos de titulação em regimes especiais sobre áreas públicas, programas habitacionais pré-existentes que possam influenciar na regularização fundiária ou no procedimento pós-regularização) precisam ser consideradas no diagnóstico, para que a Reurb ocorra em consonância com o arcabouço jurídico urbanístico municipal.

#### **4.4. OUTROS DOCUMENTOS RELACIONADOS**

Além do levantamento da cartografia do município e do núcleo, dos títulos de propriedades incidentes e da legislação específica e correlata, outros documentos poderão ser resgatados para a formulação da caracterização e do diagnóstico integrado do núcleo urbano informal com vistas a estruturar estratégias e ações necessárias para a Reurb. São eles: certidão das concessionárias de serviços públicos que certifiquem o abastecimento de infraestrutura já implantada; cadastros sociais pré-existentes; processos administrativos anteriores à Reurb e referentes ao núcleo; ações judiciais relativas à área (sobretudo ações possessórias, se houver); termos de ajustamento de condutas; inquéritos civis, projetos e programas já ocorridos na área; entre outros.



## 5. NOTIFICAÇÃO DOS INTERESSADOS

Identificada a titularidade de domínio da área objeto de Reurb, o artigo 31, da Lei nº 13.465/2017 (especificamente § 1º e § 2º) estabelece que o município deverá proceder às notificações, tanto dos proprietários, quanto dos confinantes e terceiros interessados na Reurb. Os notificados terão até 30 dias para apresentarem impugnação ao procedimento iniciado pelo município.

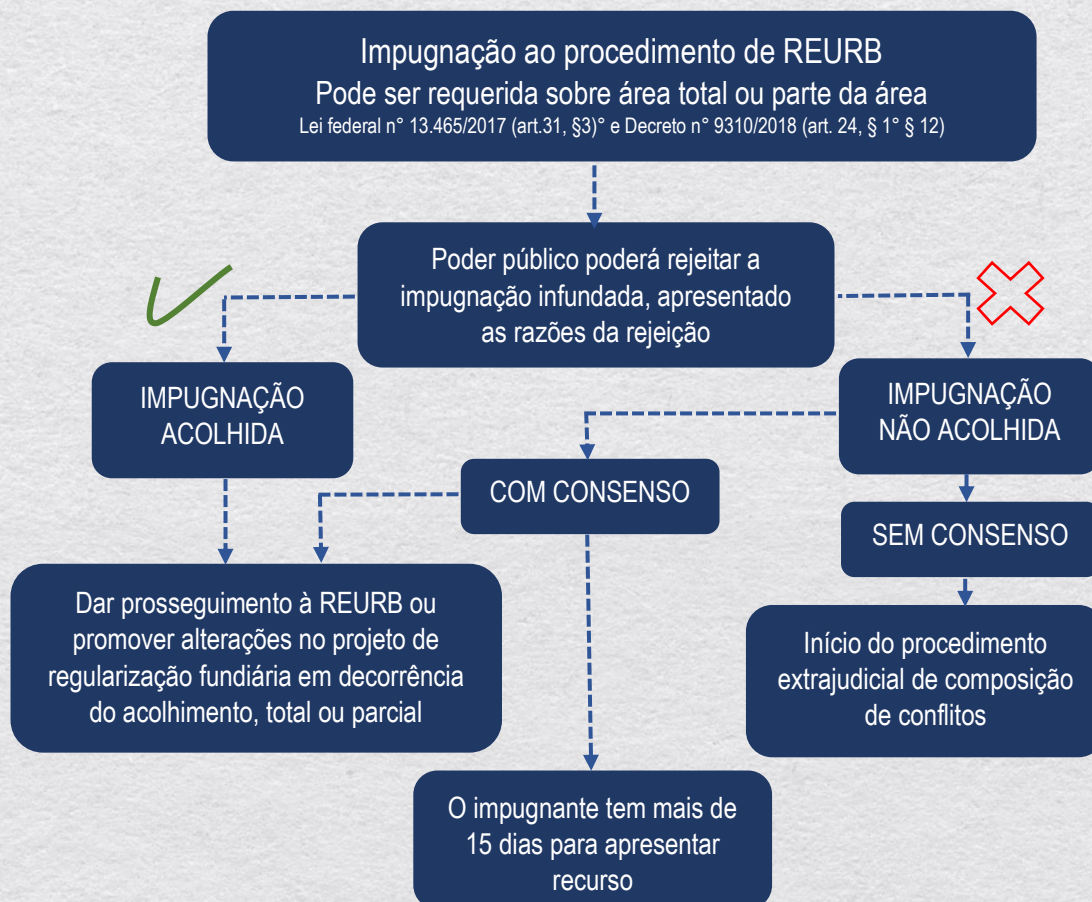
As plantas de sobreposição (item 1.9.2) da situação de fato com a situação de registro poderão auxiliar nessa etapa de identificação da titularidade de domínio do núcleo.

O inciso II do artigo 21 Decreto nº 9.310/2018 também prevê o prazo para manifestação dos titulares de direitos reais e confrontantes, consoante a Lei.

O quarto parágrafo do artigo 31 da Lei nº 13.465/2017 orienta para que ocorra a notificação via postal, com aviso de recebimento, no endereço constante dos títulos de propriedades existentes. O quinto parágrafo, do mesmo artigo, prevê a notificação editalícia acompanhada da descrição resumida da área a ser regularizada, caso os proprietários e confinantes não sejam encontrados ou se recusem a receber a notificação, por qualquer motivo.

Tanto a Lei quanto o Decreto dispõem que a ausência da manifestação dos terceiros interessados, proprietários ou confrontantes, será interpretada como concordância ao procedimento da Reurb (parágrafo sexto do artigo 31 da Lei 123.465/2017 e § 6º, art. 24 do Decreto 9.310/2018).

Caso seja apresentada impugnação, o procedimento a ser seguido está descrito tanto na Lei nº 13.465/2017 (art. 31, §3º), quanto no Decreto nº 9.310/2018 (art. Art. 24, §1º ao § 12).



A impugnação deverá ser apresentada no prazo de trinta dias após o recebimento da notificação, pelos titulares de domínio, responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, confinantes ou terceiros interessados.

O poder público responsável pela Reurb poderá acolher a totalidade, acolher em parte ou rejeitar a impugnação apresentada.

Caso a impugnação não seja acolhida, tanto em parte, como rejeitada em sua totalidade, pelas razões elencadas no parágrafo 12 do art. 24, Decreto nº 9.310/2018, será iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos e o impugnante terá quinze dias para recorrer administrativamente da decisão, se iniciando novo prazo para o município efetuar nova análise dos fundamentos apresentados.

O poder público acolhendo toda a impugnação ou acolhendo em parte, o projeto de regularização poderá sofrer alterações em virtude das contestações, ao passo que, a Reurb poderá prosseguir normalmente em relação a parcela da área não impugnada.

O procedimento de notificação dos titulares de domínio, confrontantes e terceiros interessados não se confunde com o procedimento previsto para a demarcação urbanística, conforme disposto no art. 31, § 9, da Lei federal nº 13.465/2017 e art. 24, §16, do Decreto nº 9.310/2018. A demarcação urbanística é um instrumento de regularização fundiária que possui seu próprio procedimento de notificação, embora com a mesma finalidade da notificação dos titulares de domínio.

Cabe pontuar que, em se tratando de ocupações e parcelamentos realizados sobre imóvel artisticamente e culturalmente protegido pela legislação, o órgão responsável pelo tombamento também deverá ser notificado e consultado acerca do procedimento de Reurb.

## 6. COMPOSIÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITO

A Lei n.13.465/2017 prevê a composição extrajudicial de conflitos como um dos objetivos da Reurb:



Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

O Observatório Permanente de Conflitos Urbanos, vinculado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUR/UFRJ), define conflitos urbanos como “todo e qualquer confronto ou litígio relativo à infraestrutura, serviços ou condições de vida urbanas, que envolva pelo menos dois atores coletivos e/ou institucionais (inclusive o Estado) e se manifeste no espaço público (vias públicas, meios de comunicação de massa, justiça, representações frente a órgãos públicos, etc) [...] Manifestação coletiva que tenha a cidade como espaço e objeto de suas reivindicações”. Fonte: Disponível em <http://www.observaconflitosrio.ippur.ufrj.br/site/apresentacao.php#8> Acesso em 10/05/2020.

A Lei nº 13.465/2017 traz no artigo 34 a possibilidade de os municípios criarem câmaras de prevenção e de resolução administrativa de conflitos que vierem a surgir durante o procedimento de Reurb. O Poder Executivo local expedirá decreto para regulamentar de que forma se estruturarão estas câmaras e de que maneira ocorrerá a mediação administrativa, de acordo com o parágrafo primeiro do artigo 34 da mesma lei. Representantes da procuradoria do município e os representantes das instâncias administrativas envolvidas no procedimento da Reurb, poderão compor a câmara.

O mesmo artigo 34 prevê que o município poderá celebrar ajustes com os tribunais de justiça estaduais para dirimir eventuais conflitos que possam existir no âmbito da Reurb, e solucioná-los consensualmente. Na falta do decreto municipal que regulamente a instância administrativa para solução consensual de conflitos no âmbito da Reurb, o município poderá adotar o disposto na Lei nº 13.140/2015 que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Diversos são os conflitos que podem surgir no âmbito da regularização fundiária, considerando que a Reurb é procedimento que envolve a titulação sobre direitos reais, direitos sobre a terra e a proteção à moradia, ou seja, questões que relacionam diversos atores como os próprios moradores, familiares, vizinhos, proprietários de glebas que não mais exercem a posse sobre o imóvel, proprietários confrontantes e órgãos públicos. As Câmaras de Composição Extrajudicial devem priorizar a garantia de segurança jurídica da posse, como forma de solução dos conflitos urbanos. O Comitê de Derechos Economicos, Sociales y Culturales (Cômite DESC) apresenta considerações sobre o que se deve compreender por posse e sobre o papel do Estado a respeito:

A posse adota uma variedade de formas, como aluguel (público ou privado), a moradia em cooperativa, o arrendamento, a ocupação pelo proprietário, a moradia de emergência e os assentamentos informais, incluída a ocupação de terras ou da propriedade. Seja qual for o tipo de posse, todas as pessoas devem gozar de um certo grau de segurança da posse que lhes garanta uma proteção legal contra despejos forçados, perturbação e outras ameaças. Conseqüentemente o Estado deve adotar medidas destinadas a conferir segurança legal da posse às pessoas e locais que atualmente careçam dessa proteção consultando efetivamente as pessoas e os grupos afetados. (DESC, 1991)



O artigo 34 da Lei n.13.465/2017 prevê que as mediações de conflitos no âmbito da Reurb poderão ser coletivas (§ 3º), e que a instauração do procedimento administrativo de resolução de conflito suspende a prescrição (§ 4º).

## 7. DIAGNÓSTICO INTEGRADO DO NÚCLEO

O inciso II do artigo 30, do decreto n. 9.310/2018, prevê que um estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental deverá acompanhar o projeto de regularização fundiária:

Art.30. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: III – estudo preliminar das Desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental.

Apesar da Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.310/2018 não preverem expressamente a necessidade da realização de documento que traga um diagnóstico integrado do núcleo urbano, o levantamento documental realizado poderá resultar neste estudo, que é de suma importância no processo de Reurb. Através dele será caracterizada a área, do ponto de vista jurídico, urbanístico, ambiental e social, bem como serão fornecidos subsídios para a proposta de intervenção através dos instrumentos de Reurb mais apropriados para o caso, as estratégias aplicáveis e as demais ações necessárias para regularização fundiária plena do núcleo.

As desconformidades podem ser entendidas como fatores que caracterizam a informalidade do núcleo urbano e que por algum motivo, impediram de realizar a titulação de seus ocupantes. A título de exemplificação, compreendem-se como desconformidades o loteamento realizado a revelia da Lei nº 6.766/79 ou da Lei urbanística municipal vigente à época da implantação, a ocupação de área de preservação permanente não respeitando os limites legais, implantação de parcelamento desconforme com as plantas anteriormente aprovadas, ocupações de área de risco ou áreas não edificáveis, edificação de conjuntos habitacionais em áreas irregulares, núcleos desprovidos de infraestrutura e saneamento básico, entre outros.

A elaboração do diagnóstico deverá compor ações e estudos que viabilizarão uma Reurb pautada nos princípios da sustentabilidade econômica, social, ambiental e ordenação territorial, sobretudo na observância do cumprimento da função social da propriedade e da cidade. O diagnóstico integrado trará os dados gerais do núcleo, tais como o histórico de ocupação, a caracterização do parcelamento do solo implantado e o estudo fundiário com os títulos de propriedades incidentes na área. Estudos acerca do licenciamento urbanístico e ambiental do parcelamento do solo, dados sobre os serviços públicos e infraestrutura existente, sobretudo em relação à existência de saneamento básico, são informações que devem instruir a caracterização do núcleo.

As incidências ambientais existentes no núcleo deverão ser identificadas e analisadas, de acordo com a legislação aplicável, e irão compor a elaboração do estudo técnico ambiental, caso o núcleo esteja localizado em área de preservação permanente ou área ambientalmente protegida. A mesma identificação deve ocorrer com a questão do risco, caso o núcleo esteja localizado em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, nos termos da Lei federal nº 12.608/2012.

A identificação da legislação aplicável e sua respectiva análise, as ações judiciais existentes e os estudos que serão produzidos com base no levantamento dos títulos de propriedades incidentes no núcleo irão integrar a dimensão jurídico-legal do diagnóstico integrado.

A dimensão física do diagnóstico integrado será composta pela análise de todas as plantas preliminares que trazem a representação física do núcleo, antes da realização do levantamento planialtimétrico cadastral, bem como trará o estudo sobre as características urbanas levantadas como o zoneamento incidente, adensamento populacional, infraestrutura existente, serviços públicos, sistema viário, característica das moradias e do parcelamento, entre outros.

diagnóstico integrado irá viabilizar a identificação de todas as ações e encaminhamentos necessários para a concretização do procedimento de regularização fundiária, que é entendido como um conjunto de medidas urbanísticas, jurídicas, sociais e ambientais, com vistas a garantir a segurança jurídica dos seus titulares.

### **Você sabia?**

A elaboração do diagnóstico deverá compor ações e estudos que viabilizarão uma Reurb pautada nos princípios da sustentabilidade econômica, social, ambiental e ordenação territorial, sobretudo na observância do cumprimento da função social da propriedade e da cidade.



## 8. TRABALHO SOCIAL

O trabalho social, no âmbito do procedimento de regularização fundiária, é medida de extrema valia e deve estruturar as ações, do início ao fim do procedimento, quando efetivada a conclusão da Reurb. Apesar da Lei nº 13.465/2017 não prever expressamente dispositivos que definam e prevejam o trabalho social dentro da Reurb, na prática, se essa dimensão não for considerada, e, portanto, houver falta de transparência e de participação social no procedimento de regularização (sobretudo quando este acarreta em obras e/ou reassentamento de moradores), sérios embates podem surgir.

Dentre outras ações, o trabalho social na regularização fundiária poderá abranger:

1

a mobilização e estratégias de participação social (previsto no art. 10, XII, da Lei 13.465/2017);

3

as medidas destinadas à solução de conflitos surgidos em virtude da Reurb;

2

o cadastro social para identificação dos ocupantes que figurarão como titulares dos direitos reais das respectivas áreas;

4

o plano de reassentamento, se necessário.

A mobilização dos moradores da área, para que tomem conhecimento de que a área que ocupam é um núcleo objeto de regularização, poderá ocorrer por meio de redes sociais das comunidades e da prefeitura; de carro de som e panfletagem; anúncio nos jornais locais e reuniões com as lideranças comunitárias.

Assembleias poderão ocorrer para explicar as etapas do procedimento, o papel dos atores envolvidos, as características da área, os objetivos da regularização fundiária, os benefícios da Reurb e todas as ações necessárias que envolvem o processo. As estratégias de participação social ocorrem por meio da promoção de oficinas colaborativas com a população moradora e de audiências públicas, a serem convocadas pelo município. As assembleias e as oficinas tem o objetivo de ouvir a população local, no tocante ao histórico de ocupação, à caracterização social da área, e, também, de identificar eventuais carências de equipamentos públicos, serviços e infraestrutura. Desse modo, será possível melhor definir elementos que estruturarão o projeto de regularização fundiária, em todos os seus aspectos.

O cadastro social para a identificação dos ocupantes que serão titulados, em virtude da Reurb, requer ações específicas que devem ser seguidas com minúcia, pois o contrário poderá resultar em levantamento falho e inconsistente, criando o risco de se titular ocupantes que, pela Lei, não teriam direito à regularização. O cadastro social contará com um questionário a ser aplicado aos moradores e com a coleta de documentos pessoais e comprobatórios da posse e respectivo tempo de ocupação (contas de luz, água, boletos, comprovantes escolares, comprovantes de atendimento em unidades de saúde, entre outros).

A Lei nº 13.465/2017 é omissa quanto à elaboração do cadastro social, contudo, pela redação do inciso VI do artigo 41, é possível entender que a Lei trata este instrumento como a ferramenta capaz de viabilizar a identificação dos titulares dos direitos reais que figurarão na "listagem" para o registro da Reurb. Apesar dessa omissão da lei, o cadastro é ferramenta importante para as políticas públicas integrais, em que o poder público tem a oportunidade de melhor conhecer a realidade local, as demandas dos municípios e de seu território.

O momento para a elaboração do cadastro social é após o levantamento planialtimétrico cadastral, pois a identificação física da área terá sido concluída e possibilitará a identificação do número de domicílios que serão objeto de cadastro. Neste momento, será realizada a compatibilização dos lotes, de seus limites e de seus respectivos ocupantes.

Importante destacar que, antes de realizar o levantamento topográfico se faz necessária a elaboração de estratégias de mobilização comunitária e orientação à população, uma vez que os levantamentos físico e social necessitam da colaboração da população envolvida para serem verdadeiramente eficazes.

Quanto às medidas destinadas à solução de conflitos surgidos em virtude da Reurb, poderá ser constituído um escritório de campo para atender os moradores na entrega de documentos e para promover o cadastro daqueles com dificuldades de serem localizados, em virtude de horário de trabalho, por exemplo. Plantões jurídicos também podem ser criados, com vistas a apresentar maior disponibilidade do município no envolvimento com os trabalhos e melhor identificação dos ocupantes que serão titulados e suas questões relevantes e divergentes no procedimento.

Conflitos na identificação do sujeito para a titulação podem ocorrer, pois a matéria envolve direitos possessórios, direito de família, situações, por vezes, complexas que poderão implicar a resolução extrajudicial, ou até mesmo judicial de conflitos. Para essas situações, o município deve estar preparado, munido de ferramentas aptas a prover soluções para os casos específicos.

A mobilização e o envolvimento de outros órgãos (como cartórios de registro de imóveis, Defensoria Pública, Ministério Público e procuradorias) podem auxiliar na solução de conflitos e na oferta de atendimento jurídico às famílias que precisarem.

Neste processo de atribuição de direitos reais, vale destaque para um dos objetivos da Reurb, que prevê que a titulação preferencialmente seja atribuída à mulher (art. 10, XI, da Lei nº 13.465/2017). Tal dispositivo considera o fato de que, as mulheres atualmente compõem a maior parte da renda e do trabalho na casa, além de, normalmente, em situações de separação ou abandono, elas assumem a criação dos filhos e permanecem nos lares.

A elaboração do cadastro social viabilizará o cumprimento do art. 40, III, da Lei nº 13.465/2017, segundo o qual o pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais.

O cadastro social a ser realizado após o levantamento topográfico no núcleo identificará os ocupantes que são possuidores de mais de um lote na área. Situação muito comum em assentamentos é aquela em que o ocupante utiliza um ou mais imóveis no núcleo, para fins de aluguel. Nesses casos, ainda que presente a característica de interesse social, a titulação para o imóvel do mesmo “dono” utilizado para fim que não sua própria moradia, poderá seguir outro trâmite, diferente daquele de titulação para fins de moradia.

Nesses casos em que haja mais de um lote para o mesmo “dono” cadastrado, a Reurb-S poderá seguir o seguinte procedimento, após o registro do projeto urbanístico: Quando sobre terra particular, a regularização dos demais lotes poderá ficar a cargo do ocupante, que se utilizará de instrumentos legais para regularizar os demais imóveis que não utiliza como moradia. Quando sobre terra pública, o poder público titular de domínio poderá transmitir de forma onerosa o segundo lote, pelo de valor venal da terra, e, a partir do terceiro lote, a transmissão poderá ser onerosa pelo valor de mercado, a título de exemplificação.

O município, nestes casos específicos de titulação em Reurb-S, poderá compor política própria, pautada no interesse social, que resolva as situações de imóveis alugados e ocupantes que possuem mais de um lote/unidade.

A Lei nº 13.465/2017, art. 13, §4º traz a possibilidade expressa dos municípios e distrito federal em admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda local.



Outro exemplo comum que nos deparamos na Reurb-S é o caso de lotes destinados ao uso estritamente religioso, cuja transferência de domínio do lote, após o registro do projeto urbanístico de Reurb-S, se dará por conta do ocupante titular, se terra particular, ou a título oneroso, se terra pública. Nesses casos, quando terra pública ocupada para fins religiosos, o direito real a ser constituído em nome do ocupante poderá ser formalizado através da concessão de direito real de uso, a critério do município.

## 9. PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A elaboração do projeto de regularização fundiária é prevista na Lei federal nº 13.465/2017 como uma fase do procedimento de regularização e engloba um conjunto de documentos estruturantes para a conclusão da Reurb até a fase final de registro.

Conforme disposto na Lei nº 13.465/2017 (art. 35) e Decreto nº 9.310/2018 (art.30), o projeto de regularização fundiária é composto, no mínimo, pelos seguintes documentos:

**I** Levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

**II** Planta do perímetro do núcleo urbano informal, com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

**III** Estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

**IV** Projeto Urbanístico;

**V** Memoriais descritivos;

**VI** Proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

**VII** Estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

**VIII** Estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

**IX** Termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privado, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX;

**X** 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.

O processamento, a análise e a aprovação do Projeto de Regularização Fundiária são ações exclusivas do município e Distrito Federal, conforme expresso no art. 30, II, da Lei nº 13.465/2017.

O Decreto nº 9.310/2018 indica, no artigo 26 que compete ao município ou ao Distrito Federal aprovar o projeto de regularização fundiária, no qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

O projeto de regularização fundiária deverá prever os parâmetros urbanos e ambientais específicos para cada núcleo urbano informal objeto da Reurb, considerando as áreas mínimas e máximas de lotes, sistema viário, áreas de uso público ou destinadas às áreas verdes que serão preservadas (art. 35, parágrafo único da Lei nº 13.465/2017).

Os parâmetros definidos no projeto de regularização fundiária poderão subsidiar a regulamentação posterior de uma ZEIS no núcleo.

Apesar da orientação registrada no artigo 35, a Lei nº 13.465/2017 autoriza o município a possibilidade de dispensar exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público, tamanho de lotes e outros parâmetros urbanísticos e edílios (conforme art. 11, § 1º, da Lei 13.465/2017).

Essa possibilidade de flexibilização e dispensa de parâmetros e índices urbanísticos, permitida, deve ser norteada pelo objetivo da Reurb trazido no art. 10, inciso I, que dispõe que a Reurb deve melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

No âmbito do procedimento de regularização fundiária urbana, compete ao município aprovar urbanisticamente o projeto, e, se o município dispuser em seus quadros funcionais, de órgão ambiental capacitado (art. 12, Lei federal nº 13.465/2017) deve aprovar a matéria ambiental do projeto.

O parágrafo primeiro do artigo 12 da Lei indica, como órgão ambiental capacitado, aquele em que, no âmbito municipal, possua em seus quadros ou à sua disposição, profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no artigo 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União. O § 4º do mesmo artigo dispõe que, na ausência de órgão municipal ambientalmente capacitado, a aprovação ambiental poderá ser feitas pelos Estados.

O projeto de regularização fundiária é uma das peças centrais do processo de Reurb. Inúmeros “desafios” técnicos permeiam a fase desde a sua elaboração, passando pela análise e por fim a sua aprovação. Uma vez que os parâmetros estabelecidos na legislação podem ser flexibilizados, as decisões envolvidas muitas vezes requerem análises específicas para cada área e para cada situação existente dentro de um núcleo. Esse aspecto pode influenciar inclusive a estrutura administrativa responsável pela elaboração e análise das peças técnicas, onde comissões técnicas intersetoriais e multidisciplinares podem deliberar sobre a análise e aprovação de projeto, respaldando os técnicos envolvidos.

A análise e aprovação de um projeto de Reurb diferem da análise e aprovação de projetos para implantação de novos empreendimentos, valendo dizer que, para a Reurb não deve-se considerar as lógicas estabelecidas pela Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre implantação de novos parcelamentos urbanos.

A Reurb trata de parcelamentos já existentes, e que devem ser regularizados como de fato estão implantados, ressalvadas as situações de riscos e que demandam readequação em virtude de obras de infraestrutura. Nesse sentido, pertinente lembrar que revogada Lei nº 11.977/2009, no art. 48, I, previa como diretriz “a permanência das famílias na área ocupada, assegurado o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental”.

Tal fato confere especificidades ao procedimento que tornam a análise e aprovação de um projeto de Reurb diferente da análise e aprovação de novos projetos de empreendimentos a serem implantados.

Além dos dispositivos da lei federal e seu decreto regulamentador, outros dispositivos podem estar previstos nas leis municipais que versam sobre regularização fundiária urbana e estabelecer outros elementos complementares.

É importante ressaltar que, para o registro em cartório de sentença de usucapião (art. 183 da Constituição Federal e art.10, § 2º, Lei nº 10.257/2001) ou de instrumentos de concessão de uso especial para fins de moradia (Medida Provisória nº 2.220/2001, art. 1º e art. 6º, § 4º e §6º), não será exigido projeto de regularização fundiária, pois são instrumentos de base constitucional cuja legislação específica não prevê a elaboração de projeto de regularização fundiária como condicionante para o reconhecimento do direito.

O projeto de regularização fundiária não será exigido na hipótese do art. 69 da Lei nº 13.465/2017, que trata das glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a vigência da Lei nº 6.766.

#### **9.1. LEVANTAMENTO PLANIALTIMÉTRICO E CADASTRAL**

O levantamento físico da área será feito através do levantamento georreferenciado do núcleo ser regularizado. Esse levantamento objetiva representar, fisicamente, por meio de plantas, a realidade consolidada das ocupações existentes no núcleo, incluindo-se todos os lotes, o sistema viário, as áreas vazias, as quadras, as divisas, muros ou cercas das ocupações, os taludes, os córregos, o relevo do terreno (com a variação das altitudes), os equipamentos públicos. Todas estas representações serão acompanhadas da indicação das áreas, distâncias e perímetros.

A imagem na página seguinte traz o exemplo de um levantamento topográfico.

Figura 05: Levantamento cadastral



Fonte: Acesso à Terra Urbanizada, 2020

A Lei nº 13.465/2017, no artigo 35, orienta que o levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, deve vir subscrito por profissional competente e acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado.

O artigo 28 do Decreto nº 9.310/2018 enumera os elementos que devem estar contidos no levantamento topográfico georreferenciado, sendo estes:



O artigo 29 e parágrafos, do Decreto nº 9.310/2018 devem ser observados na elaboração do levantamento topográfico sobre o núcleo urbano informal objeto da Reurb. A representação física do núcleo por meio da topografia deve trazer a individualização dos lotes, a sua localização na quadra e no parcelamento, o número, o tamanho e as medidas de frente, laterais e dos fundos.

## 9.2. PLANTA DO PERÍMETRO DO NÚCLEO URBANO INFORMAL COM DEMONSTRAÇÃO DAS MATRÍCULAS OU TRANSCRIÇÕES ATINGIDAS (PLANTA DE SOBREPOSIÇÃO)

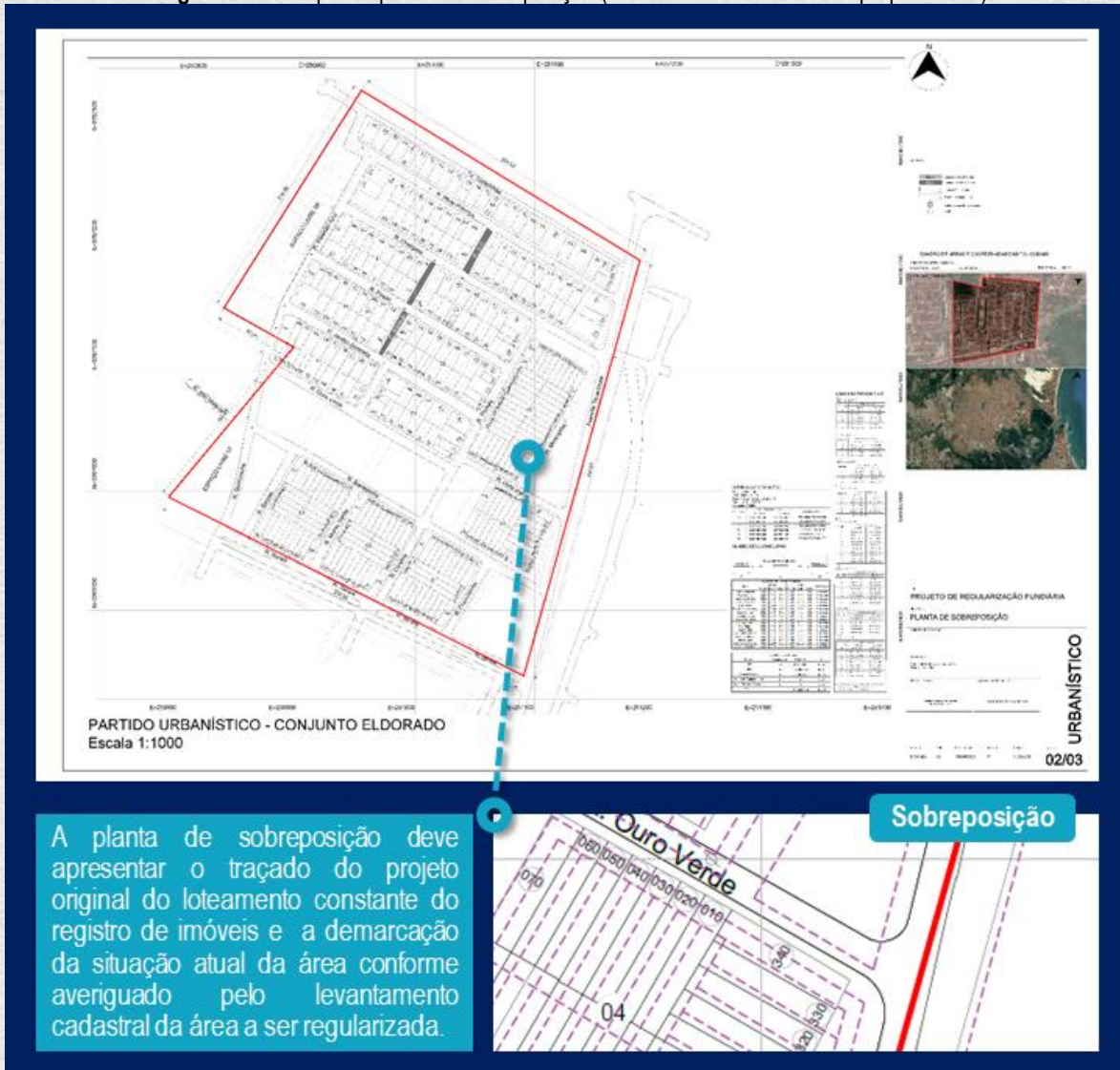
A planta de sobreposição terá como base o levantamento planialtimétrico cadastral atualizado, feito para a área do núcleo, sobreposto ao desenho das áreas descritas nos títulos de propriedades incidentes.

A elaboração da planta de sobreposição vai possibilitar identificar as parcelas de áreas de propriedades distintas, bem como a fração de terras contida em cada título de propriedade.

Esse documento consiste em um estudo de extrema importância no procedimento de regularização fundiária, pois permite a identificação dos limites das terras tituladas, suas confrontações, e viabiliza a identificação da necessidade de unificação, retificação, abertura de nova matrícula ou destaque de áreas dentro dos títulos pré-existentes.

A imagem abaixo demonstra uma planta de sobreposição que utilizou a base de um levantamento topográfico e sobre ela foi lançada as matrículas já existentes para a área objeto de regularização.

Figura 06: Exemplo de planta de sobreposição (Levantamento x Títulos de propriedades)



### 9.3. ESTUDO PRELIMINAR DAS DESCONFORMIDADES E DAS SITUAÇÕES JURÍDICA, URBANÍSTICA E AMBIENTAL

O estudo preliminar que a lei se refere no tanto inciso III, do artigo 30 do Decreto nº 9.310/2018, como no artigo 35, III da Lei nº 13.465/2017, pode ser retirado do Diagnóstico Integrado elaborado para o núcleo. Conforme trazido no Item 1.7, as desconformidades podem ser entendidas como fatores que caracterizam a informalidade do núcleo urbano e que por algum motivo, impediram de realizar a titulação de seus ocupantes.

Este estudo irá acompanhar o projeto de Reurb e pode consistir em contextualização sobre o núcleo urbano informal, considerando aspectos sociais, urbanísticos, ambientais e jurídicos que precisam ser solucionados para a efetivação do procedimento.

As desconformidades existentes na área devem ser identificadas e apontadas junto com as respectivas propostas de solução prevendo as ações integrais necessárias.

São consideradas desconformidades o parcelamento do solo realizado à revelia das normas urbanas e ambientais vigentes à época da implantação, que originou algum fator impeditivo para efetivação do registro e titulação dos ocupantes, assim como, parcelamentos que cumpriram a legislação vigente, contudo restaram pendentes a transferência do direito real dos lotes aos adquirentes.

Ainda, podemos indicar como desconformidades conjuntos habitacionais verticais com pendências documentais, como por exemplo, o habite-se ou o registro da convenção condominial, que motivaram a ausência das transmissões das unidades habitacionais.

Para a identificação das desconformidades existentes no núcleo, se faz necessário caracterizar e identificar a modalidade de núcleo urbano informal, conforme trazido no Módulo I deste curso, ou seja, se o núcleo consiste em um loteamento irregular, uma ocupação espontânea, um conjunto habitacional, etc.

#### 9.4. PROJETO URBANÍSTICO

Conforme trazido nas seções anteriores, as disposições da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, não se aplicam à Reurb, exceto quanto aos dispositivos que tratam da notificação e das medidas cíveis, criminais e administrativas cabíveis contra o loteador infrator, conforme art. 70 da Lei nº 13.465/2017.

O projeto urbanístico de regularização consiste na planta onde é detalhado o parcelamento do solo, prevendo os limites das áreas destinadas aos lotes, as vias públicas, servidões de passagem, áreas destinadas ao uso público, áreas ambientalmente protegidas, se houver, as quadras e a área total do núcleo a ser regularizado. Este projeto é acompanhado de quadro de áreas e traz a representação física do memorial descrito que será registrado em cartório.

O projeto urbanístico trará a área consolidada, da forma como o núcleo urbano informal será registrado em cartório, ou seja, o projeto urbanístico preverá a área exatamente da forma como ela será regularizada, excetuando-se as ocupações que não serão contempladas, localizadas em áreas de risco, caso estes não sejam sanados (art. 39 da Lei nº 13.465/2017).

O projeto urbanístico também deverá desconsiderar as ocupações que serão objeto de realocação, em virtude de obras necessárias de infraestrutura.

As eventuais alterações havidas no projeto ocasionadas pelas impugnações também deverão ser retratadas no projeto urbanístico de regularização fundiária, conforme indicado no art. 24, §3º, do Decreto nº 9.310/2018.

Na regularização fundiária de parcelamento do solo urbano, as edificações existentes poderão ser regularizadas em momento posterior, de forma individual ou coletiva, de acordo com a política a ser estabelecida pelo município ou Distrito Federal (art. 31, §3º, do Decreto nº 9310/2018).

O artigo 31 do Decreto nº 9.310/2018, espelhado no artigo 36 da Lei nº 13.465/2017, enumera o que deve estar contido no projeto urbanístico de regularização fundiária:

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

I - as áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; II - as unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver; III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; V - de eventuais áreas já usucapidas; VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias; VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias; VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias; IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.



Compete aos municípios definir os elementos mínimos para a elaboração do projeto de regularização (tais como desenhos, memoriais descritivos, cronograma físico de obras, entre outros, conforme indicado pelo art. 36, §4º, da Lei nº 13.465/2017). Entretanto, a ausência de regulamentação específica não impedirá o processamento da Reurb e o registro da CRF (art. 31, § 6º, do Decreto nº 9.310/2018).



A planta e o memorial descritivo deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado (art. 36, § 5º, da Lei 13.465/2017 e art. 31, § 7º, do Decreto nº 9.310/2018).

As áreas públicas originalmente afetadas como bem de uso comum do povo não precisarão ser desafetadas para fins de Reurb (art. 71, da Lei federal nº 13.465/2017), podendo, nesses casos, o núcleo urbano informal ser regularizado independente da elaboração de lei de desafetação.

### 9.5. MEMORIAL DESCRITIVO

O memorial descritivo, obtido por meio do georreferenciamento servirá de base para descrever as dimensões, os limites e as confrontações da área do núcleo e dos lotes resultantes do projeto de regularização. Essa descrição estará contida na matrícula que será aberta em virtude da Reurb.

O artigo 32 do Decreto nº 9.310/2018 elenca as informações que deverão estar contidas nos memoriais descritivos e que ensejarão a abertura de matrícula para cada parcela de área prevista no projeto urbanístico:

Art. 32. O memorial descritivo do núcleo urbano informal conterá, no mínimo: I - a descrição do perímetro do núcleo urbano, com indicação resumida de suas características; II - a descrição técnica das unidades imobiliárias, do sistema viário e das demais áreas públicas que componham o núcleo urbano informal; III - a enumeração e a descrição dos equipamentos urbanos comunitários e dos prédios públicos existentes no núcleo urbano informal e dos serviços públicos e de utilidade pública que integrarão o domínio público com o registro da regularização; e IV - quando se tratar de condomínio, as descrições técnicas, os memoriais de incorporação e os demais elementos técnicos previstos na Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 .



Para cada área prevista no projeto urbanístico deverá ser elaborado um memorial descrevendo o perímetro, rumos e confrontações.

### 9.6. PROPOSTA DE SOLUÇÕES PARA QUESTÕES AMBIENTAIS, URBANÍSTICAS E DE REASSENTAMENTO DOS OCUPANTES

As estratégias para resolução das desconformidades ambientais e urbanísticas deverão acompanhar o projeto de regularização fundiária.

Identificada a necessidade de obras para a regularização fundiária, o projeto para as soluções urbanísticas deverá ser apresentado.

## Soluções Urbanísticas



O projeto urbanístico (item 1.9.4) prevendo os lotes, sistema viário, espaços livres, áreas não edificantes, e outros parâmetros, deverá considerar as alterações físicas em virtude das obras que serão realizadas no núcleo.

## Solução Ambiental



As propostas de solução ambiental poderão acompanhar também o estudo técnico ambiental. Se essas propostas envolverem obras que modifiquem o traçado do desenho do parcelamento do solo, estas alterações deverão estar previstas na elaboração do projeto urbanístico.

Para o eventual reassentamento de moradores do núcleo urbano informal, seja em virtude de obras, seja em virtude áreas de risco, deverá ser elaborado um plano de reassentamento que assegure a moradia da família em outro local. A Portaria 317 de 2013 do extinto Ministério das Cidades estabeleceu medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, bem como prevê o plano de reassentamento como instrumento para assegurar soluções adequadas durante o deslocamento e a intervenção. A Portaria nº 464/2018 dispõe sobre o trabalho social nos programas e ações do antigo Ministério das Cidades, atual Ministério do Desenvolvimento Regional.

O plano de reassentamento é um documento que tem como objetivo a gestão técnica e a gestão social dos processos de reassentamento da população de baixa renda, vulneráveis economicamente, em virtude das obras ou do deslocamento involuntário, e que deve prever solução para a moradia adequada das famílias que serão realocadas.

O art. 39, §2º da Lei nº 13.465/2017 estabelece que na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração dos riscos, os municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Vale ressaltar que um dos objetivos elencados para regularização fundiária, previsto no artigo 10, III, da Lei nº 13.465/2017, é 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.

### 9.7. ESTUDO TÉCNICO PARA SITUAÇÃO DE RISCO

Conforme dispõe o Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, um dos elementos que compõem o conceito de moradia adequada é a habitabilidade, ou seja, a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como a proteção contra o frio, a umidade, calor, chuva, vento, e outras medidas à saúde.

Para que uma moradia seja objeto de regularização fundiária, ela não pode estar localizada em área de risco, e, caso esteja, deve ser estudada a possibilidade de sanar estes riscos com as obras necessárias.

A Lei nº 12.608/2012 orienta sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e tem como um de seus objetivos reduzir os riscos de desastres prevendo ações de proteção e defesa civil, entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais.

A Lei nº 13.465/2017 estabelece que, para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, localizados totalmente ou em parte sobre área de risco geotécnico, de inundação ou outros riscos especificados em lei, deverão ser realizados estudos técnicos, por profissionais capacitados, a fim de se examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de risco, em conformidade com o artigo 39 da Lei. A aprovação da Reurb, nesses casos, ficará condicionada à implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados (art. §1º, art.39).

### Você sabia?

Para que uma moradia seja objeto de regularização fundiária, ela não pode estar localizada em área de risco, e, caso esteja, deve ser estuada a possibilidade de sanar estes riscos com as obras necessárias.



## 9.8. ESTUDO TÉCNICO AMBIENTAL

A regularização fundiária urbana de interesse social em área de preservação permanente, se gravada como ZEIS, passou a ter previsão legal no ano de 2006 com a edição da Resolução Conama nº 369.

Desde então, a legislação nacional, estadual e municipal passou a prever a regularização fundiária em áreas de preservação permanente, inserindo no Código Florestal e nas normas sobre regularização, dispositivos que orientam a implementação de ações, com vistas a manter a população na área ocupada, conciliando-se a proteção ao meio ambiente (art. 225, da Constituição Federal) e o direito à moradia (art. 6º, da Constituição Federal).

A ocupação para fins de moradia em áreas ambientalmente protegidas é uma realidade no país e, conforme esclarece Fernandes (2006, p. 356), “se um número crescente de brasileiros tem tido que recorrer a processos informais de acesso ao solo urbano e à moradia devido à omissão e/ou à ação do poder público e de grupos imobiliários, um princípio básico do direito é que o tempo criou direitos para os ocupantes de tais áreas – públicas ou privadas – consolidadas”.

A política de regularização fundiária urbana trazida pela Lei nº 13.465/2017 (art.11, § 2º, 3º e 4º) e o Decreto nº 9.310/2018 (art. 2º, § 3º ao §7º) preveem a possibilidade de que ocupações estabelecidas em área de preservação permanente, Unidade de Conservação de Uso Sustentável ou situadas às margens de reservatórios artificiais de águas possam ter a sua situação regularizada, mediante a elaboração de Estudo Técnico Ambiental, que comprove que as medidas previstas para a área implicarão em melhorias das condições ambientais, em relação à situação de ocupação informal anterior.

Segundo o Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, artigo 3º, inciso II, área de preservação permanente é a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de: preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade; facilitar o fluxo gênico de fauna e de flora; proteger o solo; e assegurar o bem-estar das populações humanas.

O art. 4º desta lei indica a largura mínima das faixas marginais de cursos de água naturais ou intermitentes, para que se identifiquem estas áreas de preservação.

No âmbito da Reurb, caso constatada a necessidade nos termos das leis aplicáveis, deverão ser realizadas compensações ambientais nas áreas de intervenção ou em outra área que o município indicar. As referidas compensações devem estar previstas no projeto de regularização.

No caso de ocupações em unidades de conservação de uso sustentável, o órgão gestor da unidade deverá anuir aos estudos, no prazo de 90 dias, ou emitir parecer técnico e legalmente fundamentado que justifique a negativa para a Reurb (art. 3º, §5º e §6º, do Decreto nº 3.310/2018).

No caso de ocupações em áreas que margeiam reservatórios de águas artificiais, a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum.

Para Reurb em áreas de preservação, também deve-se atentar para a legislação específica pré-existente que disponha sobre as bacias e as unidades de conservação, compatibilizando as normas, em favor da implementação da regularização fundiária urbana, e prever soluções sustentáveis que visem a proteger o direito à moradia adequada dos ocupantes.

O poder público municipal, para deliberar sobre a regularização fundiária em áreas ambientalmente protegidas, considerando o art. 11, III da Lei 13.465/2017, poderá avaliar os aspectos trazidos no art. 93, § 2º, que incluiu o conceito de área urbana consolidada<sup>1</sup> na Lei nº 9.636/1998,

§ 2º Para os fins desta Lei, considera-se **área urbana consolidada** aquela:

I - incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; II - com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas; III - organizada em quadras e lotes predominantemente edificadas; IV - de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; e V - com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; e e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.



Cumprido destacar que o estudo técnico ambiental é elemento que compõe o rol de documentos do projeto de regularização fundiária e que, portanto, caberá ao município sua aprovação.

O Decreto nº 9.310/2018 estabelece, no art. 4º, § 9º, que o estudo técnico ambiental deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado e ser compatível com o projeto de regularização fundiária, devendo conter os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651/2012. O art. 64 do Código Florestal apresenta os elementos que devem fazer parte do estudo técnico:

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

**I** Caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

**II** Especificação dos sistemas de saneamento básico;

**III** Proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

**IV** Recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

**V** Comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso

<sup>1</sup> A revogada Lei 11.977/2009, no art. 47, II trazia conteúdo similar ao do art. 93 da Lei 13.465/2017 prevendo como área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica, ou: e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

VI

Comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta;

VII

Garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

A parte do núcleo urbano informal que não tiver incidência ambiental e que não for afetada pelo estudo técnico, poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente, de modo que a Reurb pode ser realizada por etapas ou em fases, conforme indica o art. 4º, § 4º, do Decreto nº 9.310/2018.

O estudo técnico ambiental será dispensado na hipótese do art. 69 da Lei nº 13.465/2017, que trata das glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a Lei nº 6.766, conforme estabelece o parágrafo segundo deste artigo.

### 9.9. CRONOGRAMA FÍSICO

A Lei nº 13.465/2017, art. 36, § 2º, prevê que a Reurb pode ser desenvolvida por etapas, o que significa que as ações necessárias poderão ocorrer por trechos ou em parte do núcleo, em momentos diferentes e de acordo com as necessidades previstas.

Nessa direção, o § 3º do mesmo artigo prevê que as obras de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional podem ocorrer, antes, durante ou depois da conclusão da Reurb.

A Reurb será considerada concluída quando ocorrer o esgotamento da fase do registro do projeto de regularização e atribuição dos direitos reais aos ocupantes, salvo quando ainda estiverem pendentes as obras previstas no cronograma físico e termo de compromisso (item 1.9.10).

Quando não houver os índices mínimos de infraestrutura ou de condições ambientais e urbanísticas mínimas que garantam a habitabilidade adequada, faz-se necessário o cronograma físico prevendo obras que eliminem as desconformidades urbanísticas do núcleo. Esse documento garante que a população local possa usufruir dos benefícios da urbanização.

Para que o cronograma físico tenha maior eficácia jurídica, deve vir acompanhado pelo Termo de Compromisso (Lei nº 13.465/2017, art. 35, X) assinado pelos responsáveis pelo cumprimento do cronograma físico, no caso da Reurb-S, os representantes legais do município.

Na Reurb-S, a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura caberão ao município, se a área for particular ou pública.

Se a área for pública, de titularidade de outros entes como Estado ou União, estes também poderão custear a implantação de infraestrutura (art. 37 e art. 33, I, a, b, da Lei nº 13.465/2017).

Observe-se o artigo 10 da Lei nº 13.465/2017 que apresenta como um dos objetivos da Reurb:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e **assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais** em relação à situação de ocupação informal anterior;

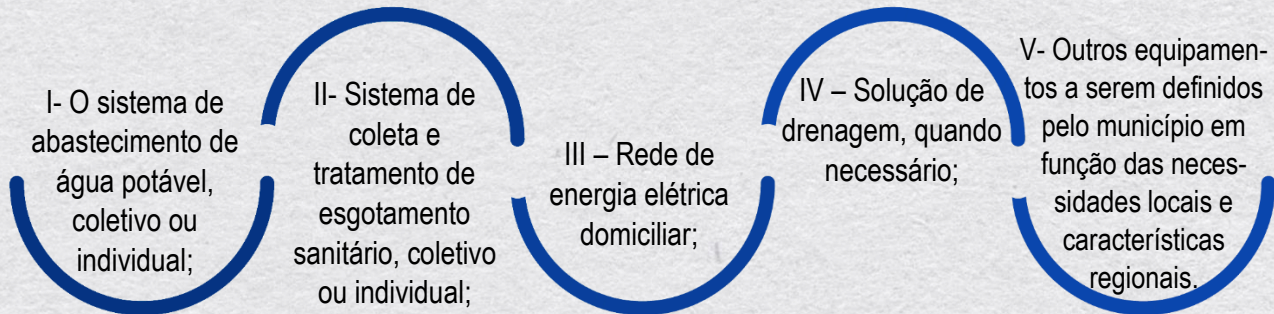
III - **ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda**, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

VI - **garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas**;



VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;**

Estes objetivos relacionam-se diretamente com a implantação de infraestrutura essencial nas áreas objeto da Reurb. Segundo a Lei nº 13.465/2017 (art. 36§ 1º,) considera-se infraestrutura essencial:



A Lei federal nº 11.445/2007 estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política nacional de saneamento básico, cuja universalização de acesso é aspecto fundamental a ser garantido pelo serviço público. Desse modo, a garantia ao saneamento básico deve ser considerada na regularização fundiária, evitando a titulação de moradores em áreas desprovidas de infraestrutura.

#### 9.10. TERMO DE COMPROMISSO

O termo de compromisso é documento que deve integrar o projeto de regularização Fundiária, acompanhando o cronograma físico, caso estejam previstas obras a serem implantadas pelo procedimento da Reurb, sejam estas de adequação de infraestrutura ou de soluções para questões de risco, ambientais ou urbanísticas.

O termo de compromisso relativo à execução do cronograma físico de obras deve integrar a CRF (certidão de regularização fundiária), juntamente com os demais documentos previstos no inciso V, do artigo 11, da Lei nº 13.465/2017.

O parágrafo 2º do art. 3º do Decreto nº 9.310/2018 estabelece que o termo de compromisso conterá o cronograma da execução de obras e serviços e da implantação da infraestrutura essencial e poderá prever compensações urbanísticas e ambientais, quando necessárias.

O Termo de Compromisso deverá ser assinado por duas testemunhas (art. 21, § 1º, Decreto 9.310/2018) de modo a constituir um título executivo extrajudicial<sup>2</sup>, na forma do artigo 784, III, do Código de Processo Civil:

Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: III - o documento particular assinado pelo devedor e por 2 (duas) testemunhas.

O art. 30, § 1º, do Decreto nº 9.310/2018 dispensa a apresentação do termo de compromisso e do cronograma físico de obras, quando o núcleo urbano informal já dispuser de infraestrutura essencial implantada, e não houver compensações urbanísticas ou ambientais ou outras obras e serviços a serem executados.

<sup>2</sup> Título executivo extrajudicial consiste em documento hábil para instruir um processo judicial de execução, conferindo certeza, liquidez e exigibilidade ao direito afirmado pelo exequente (Melo, 694-702).

## 10. SANEAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Compreende-se por saneamento do processo administrativo a fase em que o poder público fará a organização de todo o processo, a verificação de todos os atos, documentos e decisões, efetuando-se a correção de eventuais defeitos e suprindo-se a falta de algum documento restante.

O saneamento do processo administrativo, segundo Di Pietro (2004, p. 540), tem como base o princípio do aproveitamento dos atos processuais que admitem o saneamento do processo, quando se tratar de nulidade sanável, cuja inobservância não prejudique a administração ou o administrado. A base para tal orientação é o princípio da economia processual que define o processo como um instrumento para aplicação da lei, de modo que as exigências a ele pertinentes devem ser adequadas e proporcionais ao fim que se pretende atingir, devendo ser evitados formalismos excessivos que possam onerar inutilmente a Administração Pública.

O saneamento do processo administrativo é uma fase da Reurb (art. 28, IV, da Lei nº 13.465/2017 e art. 21, IV, do Decreto nº 9.310/2018), em que documentos que integram o projeto de regularização fundiária poderão ser revistos e retificados, caso constatados erros sanáveis, em prol do interesse público que é inerente ao procedimento de Reurb.

## 11. DECISÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE

Após o saneamento do processo e constatada a finalização do procedimento administrativo, com o cumprimento de todas as fases, o município, por meio da autoridade competente, deverá exarar decisão, no bojo do processo, que deve ser publicada para dar publicidade e transparência ao procedimento de regularização fundiária. Segundo consta no art. 40 da Lei 13.465/2017, o pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá:

### Art. 40.

Lei 13.465/2017

#### Pronunciamento da autoridade competente:

- I - Indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado;
- II - Aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária;
- III - Identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais.

A decisão da autoridade competente é ato que antecede a expedição da CRF e o envio do projeto de regularização fundiária ao cartório.



## 12. CERTIDÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Lei nº 13.465/2017 indica a CRF como um documento expedido pelo município, ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos (art. 11, V).

De acordo com a Lei nº 13.465/2017, emitir a CRF é competência exclusiva do município no qual esteja situado o núcleo urbano informal (art.30, III).

A CRF é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e conter, no mínimo, conforme incisos do art.41 da Lei nº 13.465/2017:



Lei 13.465/2017

### Deve conter na CRF:

- I - O nome do núcleo urbano regularizado;
- II - A localização;
- III - A modalidade da regularização;
- IV - As responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;
- V - A indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;
- VI - A listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

Figura 07: Exemplo de CRF

**Certidão de Regularização Fundiária - CRF - Etapa I**

Certifico que o Eldorado, Instalado no bairro: Lagoa Azul, município de Natal/RN, que limita-se ao Norte com via pública da Travessa Tocantina, com 274,00m, ao Sul, com Conjunto Gramorê, com 247,00m, ao Leste, com Conjunto Gramorê, com 335,00m, e, ao Oeste, com Conjunto Gramorê, com 379,85m, com a seguinte descrição perimetral: Iniciando-se ao norte pelo vértice 1, de coordenadas N 9.367.336,2346m e E 250.954,5447m; deste, segue confrontando com Travessa Tocantina, com os seguintes azimutes e distâncias: 121°21'39" e 274,023m até o vértice 2, de coordenadas N 9.367.193,6261m e E 251.188,5354m; deste, segue confrontando com Conjunto Gramorê, com os seguintes azimutes e distâncias: 195°38'26" e 362,00m até o vértice 3, de coordenadas N 9.366.845,0303m e E 251.090,9395m; 296°41'26" e 334,00m até o vértice 4, de coordenadas N 9.366.995,0538m e E 250.792,5288m; 39°49'26" e 163,85m até o vértice 5, de coordenadas N 9.367.120,8932m e E 250.897,4633m; 299°19'26" e 67,00m até o vértice 6, de coordenadas N 9.367.153,7063m e E 250.839,0484m; 32°19'26" e 216,00m até o vértice 1, ponto inicial da descrição deste perímetro, devidamente registrado no 3º Tabelionato de Notas e Ofício do Registro, do município de Natal /RN, sob matrícula nº 8.899, livro nº --, folha --, está submetido a REURB (Regularização Fundiária Urbana) na modalidade REURB-S (Regularização Fundiária de Interesse Social), nos termos da Lei 13.465, de 11 (onze) de julho de 2017 (dois mil de dezessete), sendo desmembrado e registrado em nome dos atuais beneficiários, conforme descreve o quadro I deste documento.

Todas as coordenadas aqui descritas estão georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, a partir da estação ativa da RBMC de Brasília, de coordenadas N m e E m, e encontram-se representadas no Sistema U T M, referenciadas ao Meridiano Central nº 33°00', fuso -25, tendo como datum o SIRGAS2000.

Considerando que o Conjunto Eldorado dispõe da infraestrutura essencial descrita pelo art. 36, §1º, da lei 13.465/2017 (sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem), não há cronograma físico e termo de compromisso de execução de serviços e implantação desta, uma vez que o art. 30, §1º, do Decreto 9.310/2018, que regulamenta a Lei 13.465/2017, dispensa esses elementos para a regularização de núcleo urbano informal que já possua a infraestrutura essencial implantada e para o qual não haja compensações urbanísticas ou ambientais ou outras obras e serviços a serem executadas.

**Quadro 01 - Beneficiários dos lotes do núcleo desta certidão**

**Quadra: 1 - Lote: 10**

O Lote de terreno sob nº 010 da Quadra 01, do Loteamento denominado "Eldorado" localizado no Bairro Lagoa Azul, na cidade de Natal - RN, comarca de Natal - RN, na quadra formada pela Rua Carpiná, Rua Barreirinha, Rua Cravolândia e Rua Itararé, com área de 159,82 m² e perímetro de 62,90 m. Contendo uma edificação de 81,40 m² de área construída.

Ord.	Coord. N (V)	Coord. E (V)	Azimute	Distância
1	9.366.943,8447	251.049,2715	120°20'40"	6,43 m
2	9.366.940,5987	251.054,8165	211°04'37"	25,11 m
3	9.366.919,0917	251.041,8545	300°54'39"	0,32 m
4	9.366.919,2549	251.041,5819	300°54'39"	6,00 m
5	9.366.922,3387	251.036,4315	30°50'20"	25,04 m

Escala Gráfica: 1:1000



**Poligonal da quadra**

LOCALIZAÇÃO NA QUADRA (em metros)



**Beneficiário(s):** João da Silva, Brasileiro, Pedreiro, RG nº 123456 SSP/RN, CPF 123.456.789.00, filho de Maria da Silva e José da Silva, casado com Josefa da Silva, Brasileira, Autônoma RG nº 654321 SSP/PB, CPF 987.654.321.00 Filha de Joana da Silva e Pedro da Silva.

**Descrição Perimetral:** Inicia-se a descrição da poligonal no ponto V1 definido pelas coordenadas (E: 251.049,2715 N: 9.366.943,8447) no azimute de 120°20'40" a uma distância de 6,43 m de frente até o ponto V2 definido pelas coordenadas (E: 251.054,8165 N: 9.366.940,5987), onde confronta-se com Rua Barreirinha, então segue no azimute de 211°04'37" a uma distância de 25,11 m do lado esquerdo até o ponto V3 definido pelas coordenadas (E: 251.041,8545 N: 9.366.919,0917), onde confronta-se com Rua Cravolândia, então segue no azimute de 300°54'39" a uma distância de 0,32 m ao fundo até o ponto V4 definido pelas coordenadas (E: 251.041,5819 N: 9.366.919,2549), onde confronta-se com Rua Cravolândia, então segue no azimute de 300°54'39" a uma distância de 6,00 m ao fundo até o ponto V5 definido pelas coordenadas (E: 251.036,4315 N: 9.366.922,3387), onde confronta-se com Lote 250, então segue no azimute de 30°50'20" a uma distância de 25,05 m do lado direito até o ponto V1 definido pelas coordenadas (E: 251.049,2715 N: 9.366.943,8447), onde confronta-se com Lote 020.

Emitida a CRF e aprovado o projeto de regularização fundiária, a autoridade competente encaminhará a documentação ao cartório de registro de imóveis solicitando o registro. A expedição da CRF finaliza o procedimento administrativo de Reurb no âmbito do poder executivo municipal e inaugura o procedimento de Reurb no cartório de registro de imóveis (Modulo IV do curso).

A CRF será dispensada na hipótese do art. 69 da Lei nº 13.465/2017, que trata das glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a Lei nº 6.766, conforme estabelece o parágrafo segundo deste artigo.

Conjunto Eldorado, Natal-RN  
Foto: Acesso à Terra Urbanizada. Julho/2019

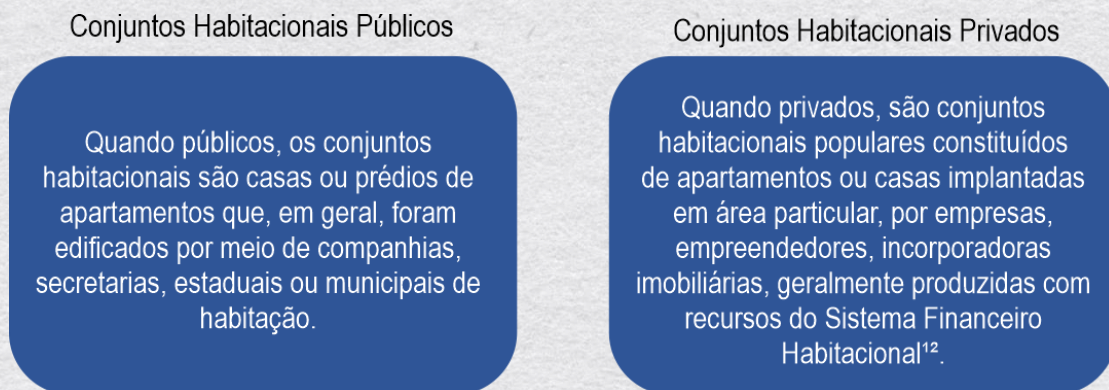
PARTE 2

# REURB-S — CONJUNTOS HABITACIONAIS



## 13. CONJUNTOS HABITACIONAIS

A Lei nº 13.465/2017 é expressa ao dispor especificamente sobre a Reurb em conjuntos habitacionais. O artigo 59 estabelece que serão regularizados, como conjuntos habitacionais, os núcleos urbanos informais que tenham sido constituídos para a alienação de unidades já edificadas pelo próprio empreendedor, seja ele público ou privado.



A regularização fundiária de conjunto habitacional compreende a regularização do parcelamento solo, ou seja, da área onde ocorreu sua implantação, a regularização das unidades habitacionais e a formalização do condomínio.

Os conjuntos habitacionais, conforme disposto no art. 59, §1º, da Lei nº 13.465/2017, têm sua origem em um parcelamento do solo que pode ser seguido da construção de: i) unidades habitacionais edificadas isoladamente; ii) unidades habitacionais edificadas em condomínio (horizontal ou vertical); iii) unidades habitacionais edificadas isoladamente e na modalidade condomínio, simultaneamente.

Com relação à regularização fundiária do parcelamento do solo, sobre o qual os conjuntos foram construídos, o procedimento obedecerá ao disposto na Lei nº 13.465/2017, especificamente como indicado no Capítulo III, Seções I (Do procedimento administrativo da Reurb), II (Do projeto de regularização fundiária) e III (- Da conclusão da Reurb); e no Capítulo IV (Do Registro da Reurb).

A Reurb-S de conjuntos habitacionais (vertical ou horizontal) contempla as unidades habitacionais já edificadas e, a instituição da modalidade condomínio quando vertical, cujo instituto jurídico requer o cumprimento de formalidades específicas, para a efetivação do registro em cartório.

Os condomínios edilícios são regidos pela Lei nº 4.591/64, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias; e pelos artigos 1.331 e seguintes do código civil (Lei nº 10.406/2002).

Quando ocorre a instituição de um condomínio, edilício ou horizontal, as unidades habitacionais são transmitidas aos adquirentes no formato de frações ideais, e não no formato de lotes consoante a lei nº 6.766/1979.

Com relação às unidades imobiliárias e frações ideais que serão atribuídas aos ocupantes, a regularização das unidades habitacionais poderá seguir o rito estabelecido nas normas da Corregedoria Geral de Justiça de cada estado, quando houver, pois estes órgãos que regulamentam, entre outros, os procedimentos de regularização nos serviços de registro de imóveis. Estas normas podem prever procedimentos próprios e documentação específica para o registro em cartório.

Para a Reurb dos conjuntos habitacionais a documentação a ser exigida para registro poderá variar de acordo com a propriedade da terra e o agente empreendedor, podendo ser exigidos o registro da instituição do

condomínio, o registro da incorporação imobiliária, o registro da instituição de condomínio edilício, entre outros a critério das entidades responsáveis.

As unidades resultantes da regularização de conjuntos habitacionais serão atribuídas aos ocupantes reconhecidos, salvo quando o ente público promotor do programa habitacional demonstrar que, durante o processo de regularização fundiária, há obrigações pendentes, caso em que as unidades imobiliárias regularizadas serão a ele atribuídas (art. 59, §2º da Lei nº 13.465/2017).

Para a aprovação do projeto de regularização fundiária e posteriormente para o registro dos conjuntos habitacionais, o artigo 60 dispensa a apresentação do *habite-se* e, no caso de Reurb-S, as respectivas certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.

Apesar da Lei federal nº 13.465/2017 dispensar estes documentos, o município poderá exigir para a Reurb o alvará de construção, o *habite-se*, certidões negativas de tributos expedidas pelos entes, certidão negativa de débitos relativos às contribuições previdenciárias e as de terceiros (CND do INSS) referente à obra, se assim dispuser em legislação própria.

O artigo 13, § 3º da Lei nº 13.465/2017 autoriza a gratuidade das custas e emolumentos cartoriais à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016.

Através do art. 14§ 2º da Lei nº 13.465/2017, ao município e aos demais sujeitos que suportaram o ônus dos custos e obrigações da Reurb, será facultado o direito de regresso, contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais, nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular.

Conjunto Eldorado, Natal-RN  
Foto: Acesso à Terra Urbanizada. Julho/2019

**REURB-E**



## 14. REURB-E

A regularização fundiária de interesse específico, a Reurb-E, prevista na Lei nº 13.465/2017, é modalidade excepcional ao procedimento. A política habitacional de regularização fundiária é de interesse social e tem como alicerce o direito à moradia dos ocupantes de baixa renda, tal como assegurado na Constituição Federal de 1988 (art. 6º) e no Estatuto da Cidade (art.2º, I).

O art. 13, II da Lei nº 13.465/2017 conceitua a Reurb-E como os casos que não se enquadram na Reurb-S, vejamos:

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

A Lei nº 13.465/2017 reconhece que a informalidade fundiária não é uma questão existente apenas nas camadas sociais economicamente vulneráveis. Por isso, também prevê o procedimento de Reurb para áreas ocupadas predominantemente por famílias de classe média e alta, trazendo dispositivos próprios e estipulando novas responsabilidades ao loteador/empreendedor e aos moradores beneficiários da Reurb-E.

A Reurb-E não está pautada sobre orientação de dispositivos constitucionais e do Estatuto da Cidade, pois o seu objeto não consiste em contemplar a população que foi privada do acesso à terra e de moradia adequada, bem como seus sujeitos não enquadram-se no rol de vulnerabilidade econômica e exclusão do mercado imobiliário formal, como ocorre na Reurb-S.

A Reurb-E é modalidade direcionada à beneficiários que não são de baixa renda, cujos imóveis permanecem informais pelo descumprimento de preceitos legais quando da implantação do parcelamento do solo urbano, ou na aquisição de lotes.

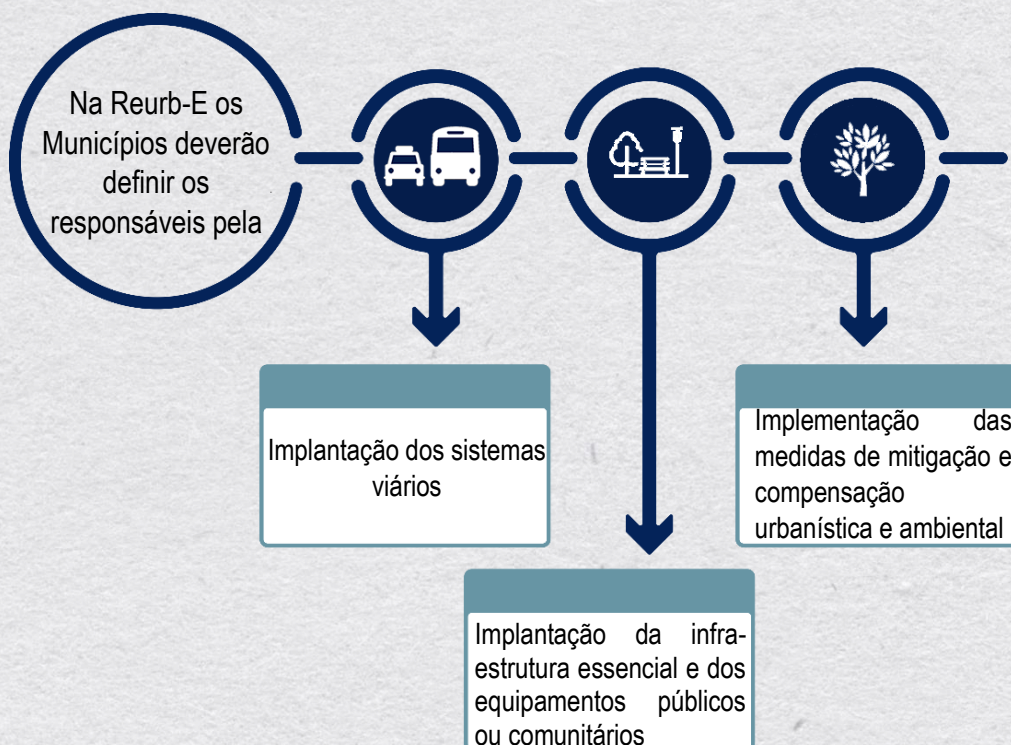
A regularização fundiária de interesse social é um dever do poder público na prestação da política urbana e habitacional (Reurb-S), ao passo que a de interesse específico (Reurb-E) trata-se de uma faculdade, e deve ser custeada pelo loteador responsável pelo parcelamento irregular ou pelos seus beneficiários.

Por esta razão, a instauração da Reurb-E, não exime os proprietários de terreno, loteadores e incorporadores, que tenham dado causa à informalidade dos núcleos de interesse específico, das responsabilidades administrativas, civis e criminais (Lei nº 13.465/2017, art.14,§ 3º).

Na Reurb-E as ações são onerosas, e as responsabilidades são atribuídas aos próprios ocupantes, beneficiários e requerentes privados, ainda que o poder público possa tomar a iniciativa e depois se ressarcir (art. 33, incisos II e III da Lei nº 13.465/2017).

A classificação do interesse específico visa identificar os responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial, cabendo afirmar que os beneficiários da Reurb-E não terão direito à isenção cartorial de custas e de emolumentos referentes aos primeiros registros de domínio das unidades regularizadas, conforme disposto no art.13,§ 1º da Lei nº 13.465/2017.





O dever de promover as obras necessárias e de implementar as medidas de mitigação para as compensações urbanísticas e ambientais, deverá constar no cronograma físico, cuja atribuição e responsabilidade estarão previstos no termo de compromisso a ser assinado pela autoridade competente (art. 38, §1º e § 2º da Lei nº 13.465/2017).

O artigo 16 da Lei 13.465/2017 dispõe que, na Reurb-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio.

Quando as áreas objeto de Reurb de interesse específico são de titularidade pública, dos Estados, Município ou Distrito Federal, o artigo 98 da Lei nº 13.465/2017 autoriza estes entes a realizar a venda direta aos ocupantes, dispensando o procedimento de licitação previsto na Lei 8.666/1993, desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016.

Para a venda direta, estes entes deverão regulamentar o procedimento em legislação própria nos moldes do art. 84 da Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a venda direta no âmbito da Reurb-E, sobre imóveis ocupados de titularidade da União.

Importante ressaltar que os municípios poderão criar, mediante lei específica, programas específicos para Reurb-E, cujo custeio pelos particulares seja destinado ao fundo habitacional municipal que poderá ser utilizado para custear projetos de Reurb-S e provisão habitacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reurb ocorre em dois procedimentos principais: o procedimento administrativo, perante o município, e o procedimento de registro, perante o cartório de registro de imóveis.

No que tange ao procedimento administrativo de Reurb, algumas ações e encaminhamentos se fazem imprescindíveis para a efetiva conclusão da Reurb.

A Reurb para ser efetiva precisa ser planejada, de modo a evitar procedimentos frustrados, sobretudo descumprir políticas que envolvem a população de interesse social.

Importante que o município faça o mapeamento inicial das áreas informais em seu território, classificando-as de acordo com as tipologias, no tocante a riscos, incidências ambientais, presença de infraestrutura e serviços. Esse mapeamento pode viabilizar efetivo planejamento urbano e habitacional.

Após identificadas as áreas objeto de regularização fundiária, o município poderá iniciar a Reurb de ofício ou a requerimento dos legitimados.

Iniciado o processo administrativo para cada núcleo, primeiramente, deve-se realizar um levantamento completo de informações e documentos preexistentes referentes ao núcleo objeto de Reurb. Esse levantamento se dará na própria prefeitura, no cartório de registro de imóveis com relação a titularidade de domínio da área ocupada, e eventualmente em outros órgãos que possuam plantas ou outro material relevante.

A caracterização e diagnóstico completos do núcleo vai estruturar o procedimento de Reurb. Nesta fase serão apontados os tipos de irregularidades existentes, as desconformidades jurídicas, urbanísticas e ambientais na área; as estratégias e ações para mitigar as informalidades como estudo técnico ambiental, estudo técnico de risco, obras de urbanização, trabalho técnico social efetivo incluindo mobilização e participação da população em todas as etapas da Reurb.

Como forma de planejar e gerir as áreas de Reurb-S, as Zeis consistem em ferramenta que pode ser utilizada pelo poder público local e que contribui para que a área objeto da Reurb, continue com a vocação habitacional social, após a regularização.

Os estudos ambientais que integrarão os projetos, quando cabíveis, devem estar bem instruídos e fundamentados apontando soluções sustentáveis para o meio ambiente e para a população no entorno.

A análise e aprovação ambiental e urbanística do projeto de regularização fundiária, perante os órgãos técnicos municipais, devem estar integradas e pautar-se nas garantias constitucionais do direito a moradia, no princípio da função social da propriedade, nas diretrizes do estatuto da cidade, e nos objetivos da Reurb consoante art. 10 da Lei nº 13.467/2017.

Nesse sentido, a utilização de instrumentos de atribuição de direitos reais deve considerar também os instrumentos de proteção e segurança da posse, não só os que priorizam a transferência da propriedade, pois para além deste direito, a Reurb deve assegurar o direito à moradia adequada e o direito à cidade.

A dimensão jurídica de atribuição de direitos reais aos ocupantes deve ocorrer paralelamente à dimensão urbana da regularização, ou seja, o município não deve titular áreas desprovidas de infraestrutura essencial. Para isso, o cronograma de obras deve estar bem elaborado, e vinculado ao projeto.

A Nova Agenda Urbana, lançada na terceira conferência das Nações Unidas sobre moradia e desenvolvimento sustentável, adotou o Direito à Cidade, que prevê

“visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo iguais de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas”.

Desta forma, tanto a regularização fundiária urbana quanto os seus procedimentos terão como elementos estruturantes a garantia dos direitos subjetivos dos ocupantes das áreas informais, sobretudo quando em questão a população caracterizada como de interesse social.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: [http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em: 05 jul. 2020.
- BRASIL. Lei nº 11.445/2007, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm) Acesso em: 30 maio 2020.
- BRASIL. Lei nº 12.608/2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 abr. 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12608.htm) Acesso em: 31 abril 2020.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Manual de Regularização Fundiária Plena. Brasília:MDR, [2020?]. Disponível em: [https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiarria/Manual\\_Regularizacao\\_Fundiaria\\_Plena.pdf](https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiarria/Manual_Regularizacao_Fundiaria_Plena.pdf). Acesso em: 31 maio de 2020.
- COMITÊ DESC. Observação Geral nº 4: o direito à moradia adequada. [S.L:s.n.],[2020?] (Disponível em:[https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4](https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4) Acesso em: 10 maio 2020.
- DA COSTA, Fernanda Carolina et al. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). In : **REGULARIZAÇÃO da Terra e da Moradia**: o que é e como implementar. Instituto Pólis, 2002.
- DA COSTA, Fernanda Carolina, SAULE JÚNIOR, Nelson. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).In: **REGULARIZAÇÃO da terra e da moradia**: o que é e como implementar. Instituto Pólis, 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo:Atlas, 2004.
- DIREITO à moradia adequada. Brasília:Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430> Acesso em: 10 maio 2020.
- FERNANDES, Edésio. Preservação Ambiental ou Moradia? Um falso conflito. In : ALFONSIN, B.; FERNANDES, E.(coord.). **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. DelRey. Belo Horizonte, 2006.
- MELO, Nehmias Domingos de. Novo CPC anotado, comentado e comparado. São Paulo, 2015.

NOVA agenda urbana. [S.L:s.n.], [2020?]. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2021.

OBSERVATÓRIO de conflitos urbanos. Rio de Janeiro:IPPUR;UFRJ, [2020?] Disponível em:<http://www.observaconflitosrio.ippur.ufrj.br/site/apresentacao.php#8> Acesso em: 10 maio 2020.

OSÓRIO, Leticia Marques; ALFONSIN, Jacques. Conjuntos Habitacionais. In: **Regularização da terra e da moradia**: o que é e como implementar. Instituto Pólis, 2002.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. Malheiros, 7 ed. São Paulo.