

PROJETOS E MINUTAS DE LEI SOBRE REURB

Autores:

Almir Mariano de Sousa Júnior

Luiz Felipe Monteiro Seixas

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Presidente Jair Messias Bolsonaro

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MDR

Ministro Rogério Simonetti Marinho

Secretária 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 Belmino 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 Sousa

Cristina Sousa 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

Autores

Almir Mariano de Sousa Junior

Luiz Felipe Monteiro Seixas

Coordenador

Almir Mariano de Sousa Junior

Vice Coordenadora

Luciana Dantas Mafra

Título

Projetos e Minutas de Lei Sobre Reurb

Organizadores

Almir Mariano de Sousa Júnior

Luciana Dantas Mafra

Capa

João Vitor Alencar Rosa Ataíde

Diagramação

Cícero de França Neto

Francisco Caio Bezerra de Queiroz

Hugo Leonardo Pontes Nunes

Sara Fernandes Rocha

Realização

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

S725a
S462l

Sousa Júnior, Almir Mariano de,
Seixas, Luiz Felipe Monteiro.

Projetos e Minutas de Lei Sobre Reurb / Organizadores: Almir Mariano de
Sousa Junior, Luciana Dantas Mafra - 1. ed. - Mossoró: Edufersa, 2020.
32p.: 21x29,7 cm.

ISBN

1. Sobre reurb. 2. Municipalização e regulamentação. 3. Instrumentos de regularização.
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
www.terraurbanizada.com

1
EDIÇÃO

SUMÁRIO

Como utilizar este caderno | 4

Sobre o autor | 5

Sobre o núcleo | 6

Apresentação | 7

Introdução | 10

PARTE 1 SOBRE REURB

1 Competência dos entes federativos sobre reurb | 13

Direito Urbanístico

Direito à cidade

Concepção geral sobre Reurb

2 Reurb nos Estados | 18

Importância do estado na Reurb

Programa estadual de regularização fundiária

Competências estaduais

PARTE 2 MUNICIPALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO

3 Regulamentação municipal | 23

Importância do Município na Reurb

Leis municipais e a Reurb

Ordenamento territorial no município

4 Instrumentos de regularização | 35

Instrumentos de legitimação fundiária

Níveis de legislação

Implementação

Considerações finais | 39

Referências | 40

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 O AUTOR



| LUIZ FELIPE MONTEIRO SEIXAS

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Pesquisador do Núcleo Acesso à Terra Urbanizada.

| EXPERIÊNCIA NA ÁREA

Professor Adjunto da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), vinculado ao Curso de Graduação em Direito e ao Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado) da UFERSA. Membro do Núcleo de Pesquisa e Extensão "Acesso à Terra Urbanizada" da UFERSA, atuando no Programa de Regularização Fundiária das Unidades Habitacionais dos Diversos Municípios que Compõem o Estado do Rio Grande do Norte - REURB e no Programa de Desenvolvimento de Conteúdo Técnico e Capacitação EAD Sobre Regularização Fundiária Urbana - MAPA. Tem experiência na área do Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Urbanístico/Regularização Fundiária, Direito e Desenvolvimento, Direito Tributário e Direito dos Recursos Naturais e da Energia.

SOBRE O NÚCLEO



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 10.257/01, 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: Regularização 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 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

Olá pessoal! Neste módulo trataremos da regulamentação da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) em nossos Estados e Municípios. Um primeiro ponto que deve se deixar claro é que a **Lei nº 13.465/2017** bem como os decretos que a regulamentam (a exemplo do **Decreto nº 9.310/2018**), são autoaplicáveis, ou seja, sua aplicação independe de regulamentação. No entanto, alguns pontos necessitam de regulamentação por parte do ente federativo, como, por exemplo, alguns instrumentos que necessitam de legislação local para sua aplicação. A venda direta é um deles, para que o município possa utilizar o instrumento necessita-se de lei local que o regulamente.

O presente módulo abordará não somente os pontos em que a regulamentação da Reurb é obrigatória, mas também questões em que é recomendável a regulamentação para se orientar a execução da regularização fundiária urbana na cidade e se prevenir conflitos na aplicação da legislação federal por parte do gestor público municipal. O módulo vai trazer algumas legislações municipais como exemplo, quando tratar dos diferentes temas. Registramos que os exemplos são ilustrativos, não é intenção do módulo indicar essa ou aquela lei como modelo. Algumas vezes vamos informar que determinado tema precisa ser regulamentado e indicar leis municipais que o fizeram, mas não quer dizer que a forma que cada



Para acessar a lei na íntegra, leia o QRCode



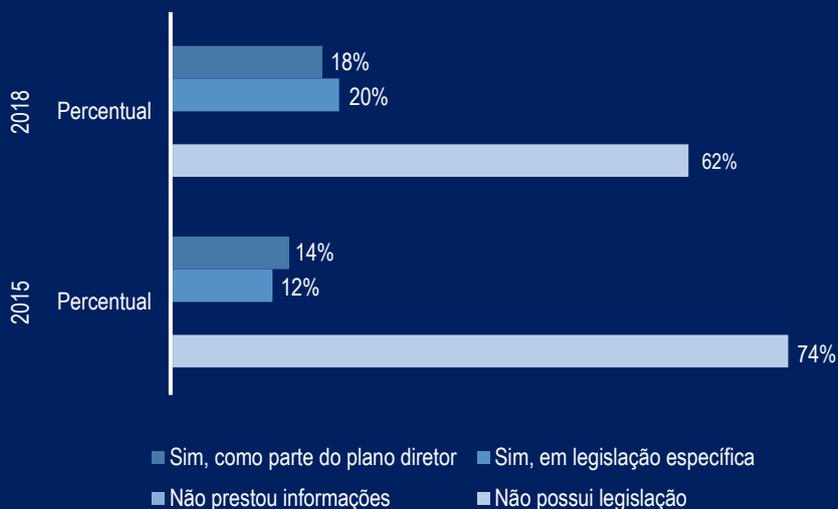


Para acessar decreto, leia o QRCode abaixo:



MUNICÍPIOS COM LEGISLAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Poucos ainda são os municípios que possuem legislação sobre regularização fundiária, sendo que mais de 60% dos municípios não a possuem, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e somente 18% do total tem sua regulamentação de regularização fundiária dentro do plano diretor da cidade (Ver Tabela abaixo).



Total de municípios: 5570

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC do IBGE

município fez é a mais indicada. A decisão de como regulamentar cada tema deve ser tomada com base na realidade e nos interesses locais.

Os atos normativos são resultado de uma discussão social, cada dispositivo tem por trás um conjunto de interesses que foram debatidos no processo legislativo, então analisar outras experiências é importante, mas sempre com o olhar da realidade local. Por fim, também é essencial informar, que podem existir dispositivos que não pareçam adequados a todos, porém as escolhas normativas dos municípios devem ser analisadas a partir de seus contextos locais.

Inicialmente, abordaremos a divisão de competências entre os entes federativos no que se refere ao direito urbanístico, esclarecendo o que é competência da União, dos Estados ou dos Municípios. Lembrando que o Distrito Federal acumula as competências dos Estados e Municípios. Em seguida, abordaremos competências de regulamentação em nível estadual, trazendo pontos relevantes para destravar a Reurb. Por fim, chegaremos à regulamentação municipal, a mais importante em se tratando da Reurb.



Você sabia?

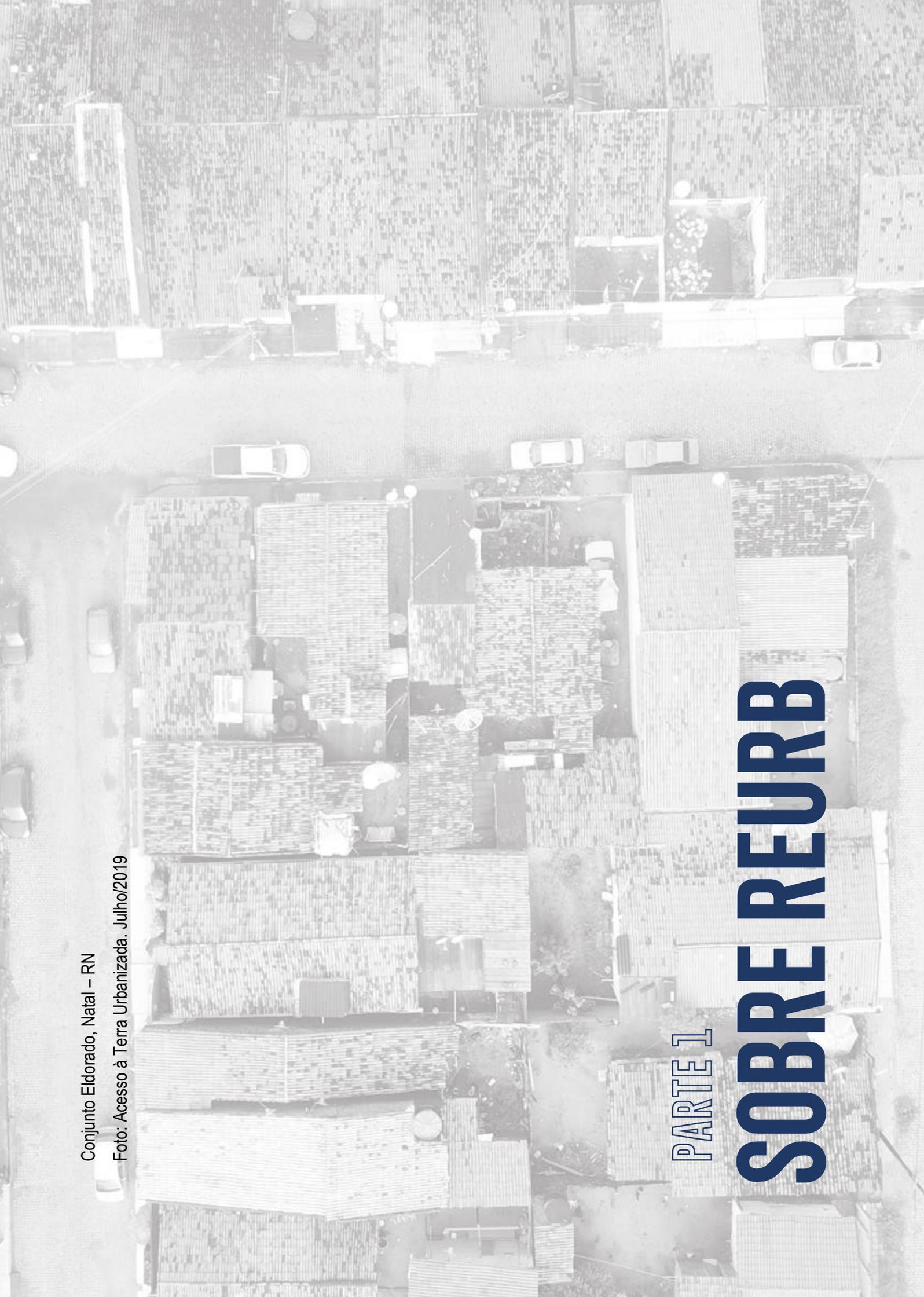
É o Município que aprova a Reurb, então é este o ente federativo que define as principais regras do jogo.



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

PARTE I

SOBRE REURB



1. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERATIVOS SOBRE REURB

Ao tratarmos de regularização fundiária abordamos vários ramos do Direito. Quando manejamos os instrumentos de Reurb, por exemplo, estamos usando o Direito Civil e o Direito Administrativo também. Apesar do exposto, no nosso entender, quando tratamos de regularização fundiária urbana, o ramo do direito preponderante é o Direito Urbanístico.

Você sabia?

Para saber mais sobre o que é o Direito Urbanístico, acesse o Qr Code ao lado



José Afonso da Silva (2008, p. 49), apresentando seu conceito de Direito Urbanístico, descreve-o como o “[...] conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”. Dentro da definição do autor e das disposições constitucionais, encontramos a competência para legislar sobre Direito Urbanístico nos três entes federados.

Rafael Augusto Silva Domingues (2010, p. 42) também trabalha um conceito de Direito Urbanístico:

O Direito Urbanístico, enquanto direito objetivo, é o conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinado a ordenar os espaços habitáveis, ou seja, conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística. Enquanto ciência, o Direito Urbanístico é o ramo do Direito Público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística. Nessa linha, as normas urbanísticas são normas jurídicas que regulam a atividade urbanística, ou seja, que regulam o planejamento urbanístico, a ordenação do solo, a ordenação urbanística de áreas de interesse especial, a ordenação urbanística da atividade edilícia e os instrumentos de intervenção urbanística. Tudo isso é matéria de urbanismo, é Direito Urbanístico.



Não deixando de considerar que possui atuação relacionada com o ordenamento territorial, entendemos que o objeto do Direito Urbanístico ultrapassa esses limites, traduzindo no direito todas as questões relacionadas à política urbana e ao direito à cidade (matérias reguladas, em nível federal, pelo Estatuto das Cidades – **Lei nº 10.257/2001** – e, em nível municipal, pelos Planos Diretores, que correspondem às legislações locais voltadas à disciplinar a política urbana dos municípios, sendo obrigatório para municípios com mais 20 mil habitantes).



Para acessar a lei na íntegra, leia o QRCode



Nesse sentido, o art. 2º e incisos, do Estatuto das Cidades, ao mencionar o objetivo da política urbana (qual seja, ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana), destaca quais são as suas diretrizes gerais (incluindo a regularização fundiária urbana), vejamos:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social;

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais;

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento;

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

Portanto, ao se discutir a Reurb, estamos tratando também de Direito Urbanístico.

Reforça-se aqui que toda matéria relacionada à política urbana e/ou ao direito à cidade é, em essência, matéria relacionada ao Direito Urbanístico. Em consonância com tal entendimento, vale citar o posicionamento de Bruno de Souza Vichi (2007, p. 117):

Portanto, todas as normas que disserem respeito a estes assuntos que estruturam a noção de política urbana apresentada pela Lei Maior (“o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes”) deverão integrar o regime jurídico urbanístico, de direito urbanístico. Não obstante a importância da regulação do solo como meio para a ordenação territorial urbana, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, atribuição municipal, prevista no art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal, entendemos que o universo normativo relativo as funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes vai além desse objetivo.



Figura 01: Demonstração do direito à moradia, saneamento e infraestrutura urbana



Fonte: Nacto (2016) adaptado pelos autores (2020)

Relativamente à competência legislativa (isto é, à capacidade dos entes federados criarem determinadas leis), a Constituição Federal determina, em seu art. 24, inciso I, que cabe concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre Direito Urbanístico. Mas e o Município? Qual sua competência em matéria de Direito Urbanístico? A competência legislativa do Município surge no art. 30, incisos I, II e VIII, da Constituição Federal:

Art. 30.

Constituição
Federal

COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento/ e da ocupação do solo urbano; [...].

Nesse sentido, quem define as normas de ordenamento territorial é o Município. **É também o Município quem decide sobre a Reurb.** O ideal é que a Reurb esteja contemplada dentro do Plano Diretor (trataremos desse tema um pouco mais na frente, ao falarmos da Reurb nos Municípios). Para finalizar este tópico, é importante lembrar que algumas matérias são privativas da União, ou seja, somente a União poderá legislar sobre determinados temas, a exemplo de usucapião, desapropriação, registros públicos, licitações e contratos administrativos, conforme infográfico abaixo:

USUCAPIÃO

● O Código Civil (Lei nº 10.406/2002) que trata o tema;

DESAPROPRIAÇÃO

● Quando temos que desapropriar uma área para a construção de um conjunto habitacional é a legislação federal que utilizamos;

REGISTROS PÚBLICOS

● A Lei nº 6.015/1973 é a que trata de registros;

NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO

● A Lei nº 8.666/1993 deverá ser seguida em todo território nacional.

A decorrência lógica é que nem os Estados nem os Municípios poderão legislar sobre tais matérias. O Município não poderia criar novas formas de usucapião, ou estabelecer regras de desapropriação que fossem contrárias à legislação federal, não podendo inovar nessas matérias sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

A Lei nº 13.465/2017 é uma lei específica em matéria de Direito Urbanístico, trazendo dispositivos que tratam de conteúdos relacionados ao Direito Civil, Administrativo, Ambiental, Registral (relacionado aos registros públicos), dentre outros. Em determinados casos, a Lei nº 13.465/2017 indica certos procedimentos, mas que necessitam de regulamentação pelos Municípios, tópico que iremos tratar nos próximos capítulos.

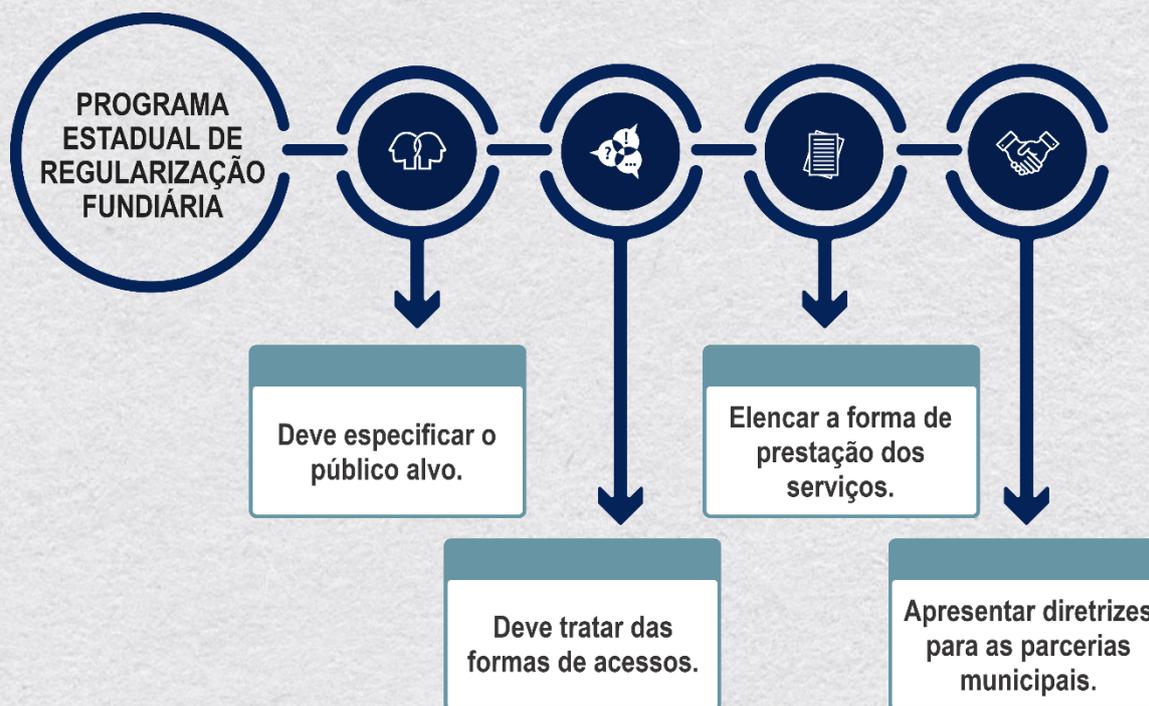
2. REURB NOS ESTADOS

Conforme previsão contida na Constituição Federal, os Estados são entes federativos com poucas competências privativas, tanto para legislar como no campo das políticas públicas. Vamos identificar aqui alguns pontos relevantes para regulamentação que possuem relação direta com os processos de Reurb.

Inicialmente, cabe destacar a importância e a necessidade de os Estados constituírem programas próprios de regularização fundiária urbana. Apesar de ser o Município o ente que aprova a regularização fundiária, o Estado pode (e deve) atuar na Reurb de diferentes formas:

- **Regularização fundiária dos conjuntos habitacionais construídos pelos Estados:** O Estado, como grande produtor de programas habitacionais, que muitas vezes deixa de observar estritamente a legislação e regras urbanísticas, acaba por se tornar também um grande produtor de irregularidades. Assim, muitos conjuntos habitacionais foram construídos de forma totalmente inadequada, não havendo registro dos parcelamentos e muito menos de direitos reais no nome dos beneficiários. As antigas companhias habitacionais (popularmente conhecidas como “Cohab”) possuem um enorme passivo de áreas a regularizar, justificando a criação de um programa estadual de regularização fundiária urbana. Alguns Estados que já atuam nessa linha são o Mato Grosso, o Mato Grosso do Sul e o Rio Grande do Norte;
- **Assistência técnica aos Municípios de pequeno porte:** os Municípios de pequeno porte acabam tendo uma estrutura precária para a política urbana e os Estados podem dar esta assistência técnica diretamente ou por meio de repasse de recursos. Os programas estaduais podem focar tanto na assistência técnica direta para a regularização fundiária de um núcleo urbano informal, assim como investir no desenvolvimento institucional dos Municípios, com capacitação e consultoria para que se estruturam para promover a Reurb. Apesar das principais matérias legislativas relacionadas à regularização fundiária urbana serem de competência dos Municípios, muitos destes não contam com estrutura para a aprovação de parcelamento do solo, licenciamento de obras, dentre outros. Se o Município não tem estrutura para o licenciamento urbanístico, como pensar no crescimento regular e formal das cidades? Uma boa política de regularização fundiária deverá levar em conta essas diferentes variáveis e a necessária cooperação entre os entes federados.
- **Realização de obras:** os grandes projetos de urbanização e saneamento básico são muitas vezes promovidos pelos Estados. Essas obras necessitam de uma componente de regularização fundiária urbana para as comunidades beneficiadas, garantindo o direito à moradia adequada daquelas famílias. O porte e escala das intervenções ultrapassam muitas vezes a capacidade dos Municípios, cabendo ao Estado o papel de protagonista. Exemplo disso são as obras de urbanização realizadas no Município do Rio de Janeiro, cuja execução coube ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, e a regularização fundiária urbana ficando a cargo do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), autarquia estadual que possui dentre seus objetivos executar a política fundiária do Estado.

Cabe registrar que a legislação estadual que definir o programa de regularização fundiária urbana deverá tratar dos órgãos estaduais vinculados à política fundiária, o público-alvo a quem se destina, as condições de acesso, a forma de prestação dos respectivos serviços, bem como o formato das parcerias com os Municípios e seus órgãos.



O programa estadual de regularização fundiária urbana pode estimular a formação de consórcios municipais para a execução de ações de regularização. Não raras vezes, identificam-se programas em que a construção do antigo conjunto habitacional foi feita pelo Estado, mas o terreno é de domínio do Município, tornando impossível a regularização sem uma ação conjunta dos dois entes federativos.

Além do já exposto, vamos ver mais alguns pontos em que a atuação dos Estados é essencial, sendo necessária a regulamentação de sua atuação. A Lei nº 13.465/2017, em seu art. 11, § 2º, estabelece o estudo técnico ambiental para a Reurb em áreas de preservação ambiental, unidades de conservação ou proteção de mananciais:

Art. 11. [...].

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de **estudos técnicos**, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso



Há casos em que tais estudos técnicos ambientais deverão passar por aprovação pelos órgãos municipais. Nesse sentido, nos Municípios em que não houver órgão ambiental capacitado, é do Estado a competência para a aprovação ambiental, conforme previsão contida no art. 12, § 4º, da Lei nº 13.465/2017:

Art. 12. A aprovação municipal da Reurb de que trata o art. 10 corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.

§ 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11.



Sendo competência do Estado aprovar os estudos técnicos ambientais, é importante que este regulamente todo procedimento de aprovação, descrevendo quais os documentos que deverão ser apresentados pelos interessados e o órgão responsável por esta análise.

Outra competência estadual relacionada à Reurb é a de regular a atividade cartorial por meio dos provimentos emitidos pelos seus Tribunais de Justiça. O Poder Judiciário Estadual é o responsável por regulamentar e fiscalizar as atividades dos cartórios, fazendo-o via provimentos. Para a Reurb ocorrer de forma célere, é essencial que os Estados tenham provimentos que orientem os cartórios na aplicação das regras de regularização fundiária. Para acessar a minuta/modelo de provimento elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional(que pode ser adaptada para os Estados), basta ler o QR Code ao lado.



Alguns Estados já possuem provimentos regulamentando as atividades dos cartórios relativamente à regularização fundiária urbana, para acessá-los, leia os QR Codes abaixo.

RIO GRANDE DO NORTE

Provimento nº 198. de 04 de fevereiro de 2020



MARANHÃO

Provimento nº 29. de 11 de junho de 2019



PARAÍBA

Provimento nº 003. de 26 de janeiro de 2015



SÃO PAULO

Provimento nº 51, de 18 de dezembro de 2017



Além dos provimentos, a Lei nº 13.465/2017, em seu art. 73 e parágrafo único, prevê um fundo a ser criado pelos Estados, a fim de compensar os custos com os registros efetuados no âmbito da regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S):

Art. 73. Devem os Estados criar e regulamentar fundos específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registraes da Reurb-S previstos nesta Lei.



Parágrafo único. Para que os fundos estaduais acessem os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, deverão firmar termo de adesão, na forma a ser regulamentada pelo Poder Executivo federal.

Apesar da Lei nº 13.465/2017 permitir que os fundos estaduais acessem o FNHIS, cabe registrar a possibilidade de parte da própria receita decorrente da atividade registral/cartorial financiar a compensação dos custos da regularização fundiária urbana de interesse social, tendo assim fontes alternativas para o financiamento da Reurb-S. Registre-se também que a Reurb é um potencial investimento para o cartório de registro de imóveis, pois uma série de imóveis informais passam a compor sua “carteira de clientes”.

Por fim, mas não menos importante, temos a questão da isenção tributária nos casos de doação dos imóveis no âmbito da Reurb-S. Já foi visto em módulos anteriores que a doação é um dos instrumentos de

regularização fundiária de áreas públicas nos casos de interesse social. A questão é que esse instrumento gera a obrigação tributária do Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD), tributo de competência estadual. Os Estados preverem em sua legislação tributária a possibilidade de isenção do ITCMD permitirá agilizar muito os processos de Reurb-S e reduzir potenciais conflitos e/ou entraves. Diante do exposto, resta claro que a atuação dos Estados é de extrema importância para a Reurb, seja apoiando os municípios, atuando junto aos cartórios, simplificando trâmites administrativos ou tributários de sua competência.

Conjunto Eldourado, Natal – RN

Foto: Acesso à Terra Urbanizada. Julho/2019

PARTE 2

REURB NOS MUNICÍPIOS

3. REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL

O Município é o ente federativo mais importante na regularização fundiária urbana, é o ente onde se inicia o processo de Reurb, responsável por notificar os interessados, aprovar o projeto de regularização fundiária, emitir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), reconhecer a legitimação fundiária, ou seja, sem a atuação do Município não tem a Reurb.

A Lei nº 13.465/2017 repete algumas vezes a expressão “o Município poderá”, representando possibilidades relacionadas à Reurb, possibilidades essas que dependem da aprovação do poder público municipal. Vamos explorar neste tópico os pontos/matérias que o Município pode regulamentar, mas principalmente àqueles em que ele é obrigado à regulamentar para que a Reurb seja implantada de fato.

Questão importantíssima é que **a inexistência de legislação municipal específica relativa à regularização fundiária não impedirá a implantação do projeto da Reurb**. Dessa forma, o Município não precisa aguardar a criação ou revisão de toda a sua legislação para começar a regularizar seu território urbano, conforme previsão contida na Lei nº 13.465/2017, art. 28, parágrafo único:



Art. 28. [...].

Parágrafo único. Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.

Apesar disto, uma legislação municipal que regulamenta a Reurb pode tornar os processos mais ágeis e trazer mais segurança tanto para o gestor municipal que analisa e aprova a Reurb, quanto para a população, que terá mais instrumentos para acompanhar e fiscalizar as ações do poder público municipal.

Ainda que outras leis possam ser utilizadas como parâmetro, o Município não deve simplesmente copiar a legislação federal ou a da cidade vizinha, deve-se analisar dentro da sua própria realidade como regulamentar a regularização fundiária urbana. O que serve para São Paulo/SP não necessariamente vai servir para Natal/RN, a realidade do Rio de Janeiro é diferente da de Pernambuco. A busca da regulamentação e das soluções deve partir do diagnóstico do território, da cultura e dos problemas e particularidades locais. Importar soluções sem criticidade pode criar mais problemas do que resolvê-los.

Uma forma bem interessante utilizada por alguns Municípios é quando a legislação local remete à federal, não precisando copiar os dispositivos lá existentes. Foi o que o município de Manaus fez ao tratar do rol de legitimados para requerer a Reurb:



Lei Municipal nº 2.492, de 27/08/2019:

Art. 23. São legitimados a requerer a Reurb pessoas e entidades, públicas e particulares, descritas no artigo 14 da Lei nº 13.465/2017.

Uma lei municipal que trate especialmente da Reurb acaba sendo o caminho adotado por muitos Municípios, mas este não é o único, outros marcos legais locais devem em certo grau tratar da regularização fundiária urbana, conforme veremos abaixo.



A Lei Orgânica Municipal (LOM) é o diploma legal máximo do Município, equivalente a uma verdadeira “Constituição Municipal” (guardadas as devidas diferenças). Ela dispõe sobre os Poderes Executivo e Legislativo em nível municipal e os direitos básicos dos seus cidadãos. Mesmo que esta lei não trate de regularização fundiária, normalmente trata dos bens públicos municipais, o que acaba impactando na Reurb. Muitos dos núcleos urbanos informais se situam em áreas de domínio do município, principalmente áreas verdes e institucionais oriundas de parcelamentos do solo. A LOM estabelece as regras de alienação desses bens públicos, sendo que uma norma que prevê tratamento especial para os casos de Reurb pode simplificar o trâmite do processo de regularização fundiária.

O Plano Diretor, conforme mencionamos, é a lei municipal que estabelece a política de desenvolvimento urbano, define o zoneamento da cidade e regulamenta os instrumentos de política urbana, sendo obrigatório para municípios com mais 20 mil habitantes, conforme previsões contidas na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001):

Constituição Federal de 1988:

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

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Lei nº 10.257/2001:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
 II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
 III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;
 II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
 III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
 IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
 V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
 VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.



Você sabia?

Você sabia que aproximadamente 91% dos municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes possuem plano diretor próprio? Essa informação é com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (2018).



O Plano Diretor não pode somente ver a cidade formal, este também tem que atentar para as áreas informais e regulamentar a Reurb. Nesse sentido, é essencial que o Plano Diretor tenha um capítulo próprio dedicado à regularização fundiária urbana. A regularização fundiária deve estar inserida no contexto da política de ordenamento territorial do Município, dialogando com as demais políticas urbanas, principalmente a política habitacional. Nas palavras de Seleme (2019, p. 193):

Por este motivo, o plano diretor é considerado instrumento de grande utilidade, sobretudo diante da possibilidade de regularização fundiária em áreas da municipalidade. Caso não exista e se constate ocupações irregulares, o município pode criar formas de regularização de modo legal ou mesmo criando seu próprio plano, independentemente de estar obrigado a tanto.



Interessante perceber que, analisando os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE de 2018, verifica-se que dos Municípios que possuem Plano Diretor, somente 48% elaboraram ou revisaram seus Planos Diretores de 2010 em diante, quer dizer que mais da metade dos Planos Diretores são anteriores à primeira lei nacional de regularização fundiária urbana (Lei nº 11.977/2009). Esses Planos Diretores podem até ter um capítulo de regularização fundiária, mas não contemplam procedimentos como o projeto de regularização fundiária nos termos da atual legislação aplicável. É o caso do Plano Diretor do Município de Fortaleza (Lei Complementar Municipal nº 062/2009), que tem um capítulo específico de regularização fundiária, mas não prevê institutos como o projeto de regularização fundiária, a demarcação urbanística, a legitimação de posse, a legitimação fundiária ou a Certidão de Regularização Fundiária. É por isso que a Lei nº 13.465/2017 dispõe que sua aplicação se dá independentemente da regulamentação municipal, pois a legislação local muitas vezes ainda não contemplou os novos marcos legais federais.

Dentro do zoneamento do Plano Diretor, ou em lei específica, o município pode criar Zonas Especiais de Interesse Social, as denominadas ZEIS, conforme previsão contida no art. 18 da Lei nº 13.465/2017:

Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

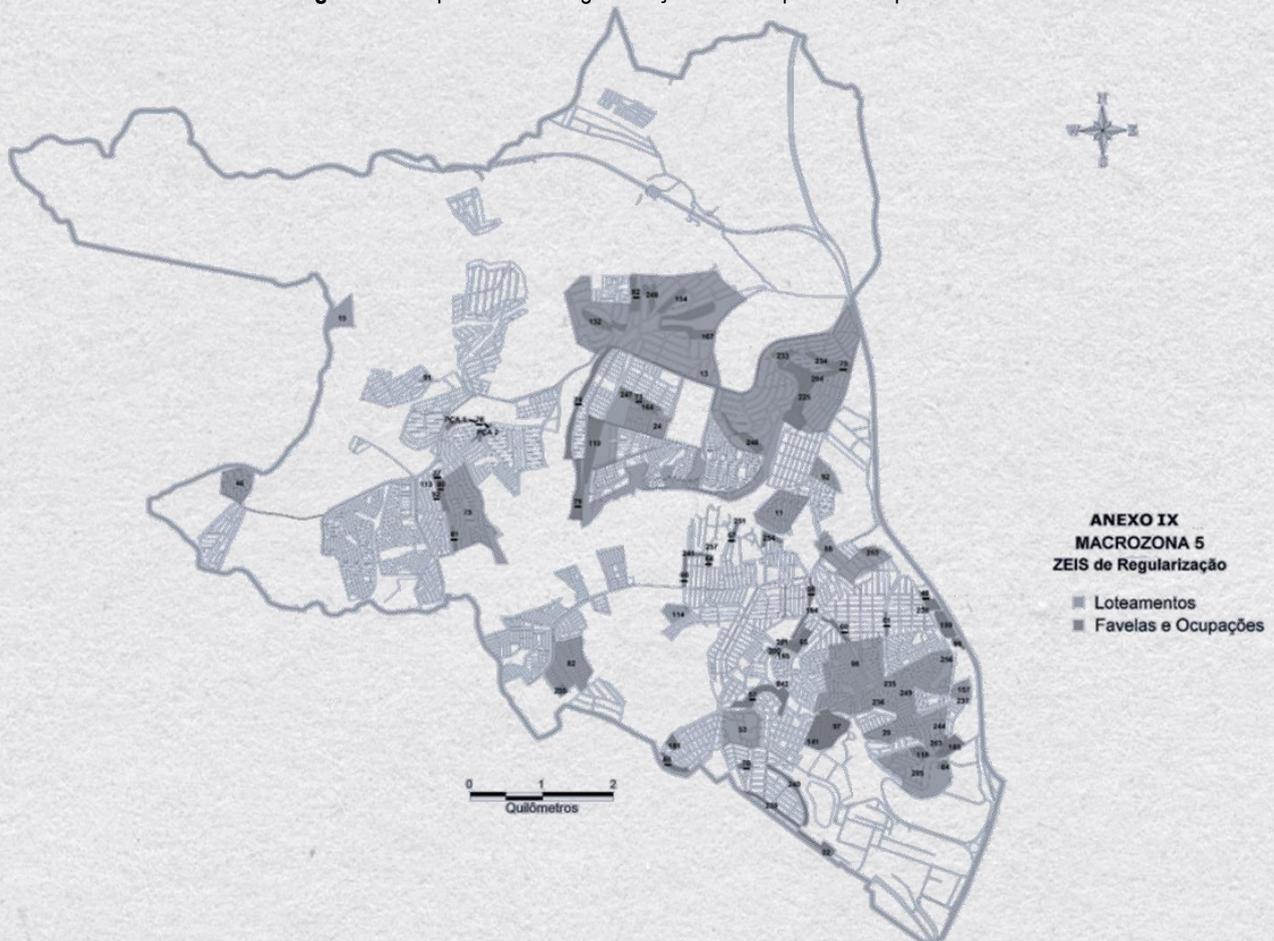
§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

§ 2º A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.



Na imagem abaixo, mapa contendo exemplificação de ZEIS:

Figura 01: Mapa ZEIS de Regularização – Município de Campinas/SP



Fonte: campinas.sp.gov.br (2010) adaptado pelos autores (2020)

Por meio das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se identificam as áreas da cidade ocupadas preponderantemente pela população de baixa renda, que deverão ter atendimento prioritário para a regularização fundiária urbana. O Município não está obrigado a criar as ZEIS para promover a Reurb, sendo tal instrumento mais eficaz em grandes centros urbanos como capitais, regiões metropolitanas, dentre outros, pois as ZEIS também funcionam como regulador do mercado imobiliário, preservando as comunidades nos cenários pós-regularização, sobretudo no que tange à especulação do preço dos imóveis. Nos pequenos municípios distantes de regiões metropolitanas e com mercados imobiliários incipientes, as ZEIS trarão pouco resultado prático, principalmente porque, não raras vezes, esses municípios são totalmente irregulares. Por outro lado, tendo em vista a desobrigação de demarcação das ZEIS para a realização da Reurb, é possível que o município de pequeno porte edite lei de zoneamento urbano própria, voltada para o acompanhamento das comunidades de baixa renda beneficiadas com a regularização fundiária urbana.

A Lei nº 13.465/2017, em seu art. 11, § 1º, traz a possibilidade de flexibilização dos índices urbanísticos na Reurb:

Art. 11. [...].

§ 1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.



Esta flexibilização poderá ser feita via Zonas Especiais de Interesse Social, definindo parâmetros específicos em cada núcleo urbano informal por meio do projeto de regularização fundiária. A definição de todos os índices de forma geral para todas as ZEIS em uma legislação municipal, apesar de ser um desejo de muitos gestores municipais, pode acabar inviabilizando a Reurb. Cada núcleo tem suas peculiaridades, assim como cada casa, o que serve para um pode não servir para outro, a definição de índices gerais para toda a cidade pode resultar na necessidade de remoção de maior parte do núcleo por não atender os parâmetros legais.

O Município de Santa Rosa/RS, por exemplo, previu na sua Lei Municipal nº 5.482/2018 que a flexibilização dos índices urbanísticos da Reurb será prevista em decreto municipal, após os estudos do projeto de regularização fundiária:



Art. 4º Para fins da REURB, o Poder Executivo do Município de Santa Rosa poderá dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edilícios, por meio de decreto, para cada núcleo, considerando as características de cada um, com base nos estudos técnicos que compõe o projeto de regularização.

Nem todos os Municípios possuem Plano Diretor, mas muitos deles têm leis de perímetro urbano, uso e ocupação do solo e código de obras e posturas (todas elas relacionadas ao Direito Urbanístico em âmbito municipal), e é sempre recomendável que tais normas contemplem, em alguma medida, os processos de regularização fundiária urbana, sobretudo após a edição da Lei nº 13.465/2017.

Seja no Plano Diretor, seja em lei específica, vamos tratar aqui os temas a serem regulamentados pelo Município em matéria de Reurb. Inicialmente, é essencial que o Município estabeleça um **programa de regularização fundiária em sua legislação municipal**, definindo os princípios, critérios de priorização, procedimentos administrativos e de aprovação, instrumentos que serão utilizados, instâncias de decisão, dentre outras questões que trabalharemos aqui.

A política municipal de regularização fundiária urbana, como já dito anteriormente, deve estar interligada diretamente com a política habitacional e com a política de ordenamento territorial.



As políticas de ordenamento territorial e habitacional são políticas preventivas, devendo proporcionar o direito à cidade a todos, já a política de regularização fundiária urbana é curativa, ela é necessária em razão de o ordenamento urbano ou a política habitacional falharem ou não serem suficientes. Com uma política de ordenamento territorial que garanta o acesso à terra urbanizada a todos, rigorosa na prevenção de novas irregularidades, e uma política habitacional que garanta o direito à moradia, a política de regularização fundiária urbana se focará no passivo de núcleos informais que já existem na cidade.

A Lei nº 13.465/2017 ainda traz o conceito de núcleo urbano e núcleo urbano informal, como já foi visto em módulos anteriores, sendo este o primeiro ponto a ser regulamentado pelo Município. Apesar da lei federal estabelecer conceitos básicos, estes deverão ser detalhados pelo Município com base na realidade local. Os

conceitos da Lei nº 13.465/2017 (a exemplo daqueles previstos em seu art. 11) são genéricos, sendo necessário o seu detalhamento no âmbito da legislação municipal que regulamente a Reurb. O conceito de núcleo urbano informal consolidado, por exemplo, previsto no art. 11, inciso II, da Lei nº 13.465/2017 (“**núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município**”), dá parâmetros, mas não define situações como rescritas abaixo:

Aquele de difícil reversão:

O que seria difícil reversão?

Considerado o tempo da ocupação:

Quanto tempo?

Considerada a natureza das edificações:

Que tipos de material construtivo?

Considerada a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos:

Tem que ter equipamentos necessariamente?

Entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município:

Essas outras circunstâncias podem envolver existência de ações judiciais, questões ambientais, dentre outras.

O cuidado que se tem que ter é não confundir os conceitos de núcleos urbanos informais com o núcleo urbano informal consolidado, bem como o marco temporal de 22 de dezembro de 2016, posto que, conforme previsão contida no art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.465/2017, “**a Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016**”. Vamos explicar a partir do exemplo da legislação de Manaus:

Lei Municipal nº 2.492, de 27/08/2019:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Regularização Fundiária no município de Manaus, com a finalidade de disciplinar, normatizar e organizar o conjunto de ações e iniciativas voltadas à adequação **dos núcleos urbanos informais com ocupação consolidada até 22 de dezembro de 2016**, nos termos do artigo 9º, § 2º, da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que institui normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb).



Reforça-se: a legislação federal traz a possibilidade de regularização de todos os núcleos urbanos informais, mas o uso da legitimação fundiária somente poderá ser feito em núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. Quando a legislação municipal diz que o programa da Reurb somente atenderá os núcleos urbanos informais com ocupação consolidada até 22 de dezembro de 2016, ela restringe o escopo e a amplitude da regularização fundiária urbana, excluindo novos núcleos ou aqueles que não estavam consolidados até aquela data. Tal restrição pode ser uma escolha do Município, mas infelizmente o crescimento da informalidade urbana não parou em 22 de dezembro de 2016, então deve-se avaliar bem este tipo de previsão em lei municipal.

Um programa municipal de regularização fundiária tem que ser montado com base em um metódico diagnóstico do território municipal, identificando minimamente os núcleos urbanos informais existentes e suas informações nas dimensões jurídica, urbanística, social e ambiental:



Identificar qual a forma que se deu a ocupação, a informação registral (quem é o titular do domínio), se existe decreto e/ou processo de desapropriação, se tem informações no INCRA, Secretaria do Patrimônio da União ou órgão estadual de patrimônio, se existem ações judiciais que versem sobre o núcleo, e demais informações dos órgãos públicos.



Qual a situação urbanística do núcleo, disposição do sistema viário, equipamentos urbanos, infraestrutura essencial, parcelamento do solo, dentre outros.



Existem equipamentos sociais, associações, grupos religiosos e outras formas de organizações sociais.



Como o núcleo se insere no zoneamento ambiental, se existe área de preservação permanente, unidade de conservação ou outra informação que demande atenção ambiental na regularização.

Feito o diagnóstico, pode-se construir uma política identificando os problemas locais, os tipos de núcleos, estabelecer os critérios de priorização e implementar a Reurb na sua cidade, demarcando os núcleos urbanos informais, os núcleos urbanos informais consolidados e o tempo de ocupação de cada um deles.

No que se refere aos procedimentos, não vamos detalhar aqui todas as etapas da Reurb pois trata-se de tema de outro módulo, mas alguns pontos deverão ser regulamentados obrigatoriamente pelo Município:

- Em qual secretaria se inicia o processo de Reurb? Seria na Secretaria de Habitação ou de Assistência Social? A escolha do órgão municipal vai depender da estrutura institucional de cada ente federativo, a legislação local deve indicar qual é este órgão. Um exemplo é a Lei Municipal de Campo Belo/MG nº 3.828/2019, que estabelece competências relativas à Reurb para mais de uma secretaria:

Art. 1º. [...].

§ 3º A gestão dos instrumentos de que tratam esta Lei será de responsabilidade da Secretaria de Obras, Urbanismo e Meio Ambiente, trabalhando de forma integrada e coordenada com os demais órgãos públicos, sendo auxiliada e assessorada pelos responsáveis técnicos.

§ 4º Os estudos sociais e identificação de setores de exclusão de que tratam essa lei poderão ser realizados pela Secretaria de Assistência Social.



O Município de Ipira/SC, estabelece em sua Lei Municipal nº 1.289/2019, uma comissão composta e cinco órgãos:

Art. 4º - Os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município de Ipira serão efetuados por comissão para fins específicos, designada pelo Chefe do Poder Executivo



Municipal, denominada “Comissão REURB”, obedecendo às normas gerais citadas no art. 1º desta Lei.

Parágrafo único: A comissão será composta por 05 (cinco) membros, sendo: 01 (um) representante do Departamento da Assistência Social do Município; 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Administração e Finanças; 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Infra-Estrutura, Transporte e Urbanismo; 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente e 01 (um) representante do Setor de Cadastro e Tributos da Prefeitura.

Vários municípios têm como prática instaurar a Reurb por meio de decreto municipal (uma norma que é editada exclusivamente pelo Poder Executivo Municipal, não possuindo o mesmo “peso” ou *status* de lei). Apesar da publicidade que o decreto municipal possui, bem como o peso político decorrer da ação de iniciar a Reurb com um ato do prefeito, não é necessário este caminho para instauração da regularização fundiária, bastando a autuação/criação do processo administrativo. Apresentamos abaixo alguns projetos de Reurb iniciados via decreto municipal:

- Decreto Prefeitura de Recife nº 32.472, de 15 de maio de 2019: autoriza a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) do Conjunto Habitacional Zeferino Agra, através de procedimento a ser instaurado pela Secretaria Municipal de Habitação, com fundamento no art. 11, inciso II, art. 13, inciso I, art. 28, 32 e 59 da Lei Federal nº 13.465/17.
- Decreto Prefeitura de Araucária – PR nº 33.333, de 21 de maio de 2019: Autoriza a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) do núcleo informal urbano consolidado denominado Jardim Israelense e Arco-Íris, com fundamento nos artigos 13, inciso I, e 32 da Lei Federal nº 13.465/2017, e artigos 7º, 21 e 25 do Decreto Federal nº 9.310/2018, conforme especifica.

PROCEDIMENTOS QUE DEVEM SER REGULAMENTADOS PELOS MUNICÍPIOS EM MATÉRIA DE REURB:

Quais os documentos que deverão ser apresentados pelo legitimado junto ao Município?

Quais os formulários e informações sobre o imóvel ou sobre o interessado serão necessários?

Qual órgão promoverá as notificações? Seria a Procuradoria Municipal?

Quem aprova a Reurb?

A aprovação urbanística e ambiental é feita pelo mesmo órgão?

A aprovação é feita de forma individual ou colegiada (por uma comissão de Reurb)?

Quem emite a Certidão de Regularização Fundiária? É o mesmo órgão que aprova?

A Lei nº 13.465/2017 aponta o passo a passo necessário para a Reurb, mas seus procedimentos devem ser ajustados à realidade local. Nesse sentido, a legislação municipal não pode se furtrar, mesmo que em decreto regulamentador da lei municipal, de definir diretamente quem são os órgãos responsáveis pelas diversas ações na Reurb. Deve-se evitar afirmações como “o Município será responsável” e já definir as competências dispondo que “a Secretaria Municipal será responsável pela definição de modalidade” ou “a Secretaria Municipal será responsável pela aprovação do projeto”. As normas locais devem prever a divisão de competências da Reurb no âmbito dos seus órgãos

Outra questão fundamental é a classificação das modalidades da Reurb, conforme previsão contida no art. 13 da Lei nº 13.465/2017:



Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

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

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

O referido artigo acaba trazendo alguns questionamentos importantes para a regulamentação da Reurb em nível municipal: Qual o parâmetro considerado para baixa renda? É a renda familiar ou a renda per capita? Quais documentos serão válidos para comprovação de renda? Qual o procedimento a ser adotado quando não for possível atestar a condição de baixa renda? O Decreto nº 9.310/2018 (responsável por regulamentar a Reurb em nível federal) estabeleceu, em seu art. 103, inciso I, um teto de renda familiar de cinco salários mínimos para atestar a condição de baixa renda. Por outro lado, os Municípios poderão estipular outros critérios ou valores (o Município de Ipirá/SC estabeleceu, na Lei nº 1.289/2019, como sendo de baixa renda o beneficiário cuja renda mensal familiar não ultrapasse dois salários mínimos e não possua outro imóvel urbano ou rural). Além disso, os Municípios podem também adequar os parâmetros nos casos de coabitação e outras realidades de moradia encontradas nas diferentes regiões do país.

Não raras vezes, o decreto municipal é criado com o propósito de declarar a modalidade de Reurb em uma dada região, sem levar em conta critérios subjetivos, conforme exemplo abaixo:



Decreto do Município de Niterói nº 13.384/2019: Classifica, para fins de regularização fundiária de interesse social, como modalidade REURB-S, a área urbana ocupada pela comunidade denominada CAPIM MELADO e dá outras providências

Decreto do Município de Palmas nº 1.478/2017: Declara, para fins de regularização fundiária urbana, como Reurb-S, o núcleo urbano informal localizado no loteamento Lago Norte, ocupado predominantemente pela população de baixa renda.

A classificação da modalidade de Reurb via decreto confere maior formalidade e publicidade ao ato, mas novamente devemos reafirmar, que não é a única forma de fazê-lo. A declaração de modalidade de Reurb pode ser feita no corpo do processo administrativo instaurado para fins de regularização fundiária urbana de determinado núcleo.

Conforme previsão contida no art. 34 e parágrafos, da Lei nº 13.465/2017, os Municípios também poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos:



Art. 34. Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o **caput** deste artigo será estabelecido em ato do Poder Executivo municipal e, na falta do ato, pelo disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

§ 2º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com conseqüente expedição da CRF.

§ 3º Os Municípios poderão instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb.

§ 4º A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos no âmbito da Reurb suspende a prescrição.

§ 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante a celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça.

Tais câmaras poderão envolver vários órgãos: a procuradoria, as secretarias de finanças, habitação, meio ambiente, dentre outras. Muitas vezes a busca da resolução de um conflito vai envolver a prefeitura como um todo, utilizando como ferramentas compensações tributárias, transferência do direito de construir, autuação de irregularidades ambientais, competências que provavelmente ultrapassam à da secretaria que promove a Reurb.



Ainda quanto aos procedimentos de Reurb, o Município deverá regulamentar o projeto de regularização fundiária em si, bem como sua forma de apresentação, conforme previsão contida art. 36 da Lei nº 13.465/2017:

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

- I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;
- II - das 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.

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário; e

V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

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

§ 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

§ 4º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de regularização, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados, se for o caso.

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



Esta regulamentação tem uma importância especial quando se trata de regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), pois é o particular que deverá apresentar todas as peças técnicas para aprovação do município, então este deverá estabelecer previamente em ato normativo os procedimentos que o cidadão deverá obedecer. Ainda com relação à Reurb-E, o município deverá estabelecer normas relativas à responsabilidade pela implantação da infraestrutura bem como das compensações urbanísticas e ambientais, conforme art. 38 da Lei nº 13.465/2017.

Um exemplo de Município que detalhou a Reurb-E foi o de Campo Belo/MG, estabelecendo normas especiais sobre Reurb-E para parâmetros urbanísticos, formas de compensação, trâmite do pedido e documentos que precisam ser apresentados pelas partes interessadas.

Outra inovação a ser analisada foi a do Município de Piracicaba/SP, que para garantir a execução das obras de infraestrutura essencial, criou a possibilidade de apresentação de garantia para condicionar a aprovação a Reurb-E, conforme previsão contida no art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 404/2019:

Art. 4º Com o objetivo de garantir a execução das obras de infraestrutura essencial descritas no art. 3º, retro, os proponentes da Reurb-E poderão obter a aprovação antecipada da regularização, com emissão do Certificado de Regularização Fundiária (CRF), devendo para tanto apresentar carta de fiança bancária ou seguro-garantia, de instituições idôneas, com garantia a ser dada no valor e nos prazos de execução constantes da planilha orçamentária das obras de infraestrutura, acrescidos de 20% (vinte por cento) para cobrir as despesas administrativas.

§ 1º O Município receberá a garantia apenas se as obras do sistema de abastecimento de água potável e coleta e tratamento de esgotamento sanitário, coletivo e individual já estejam devidamente concluídas.

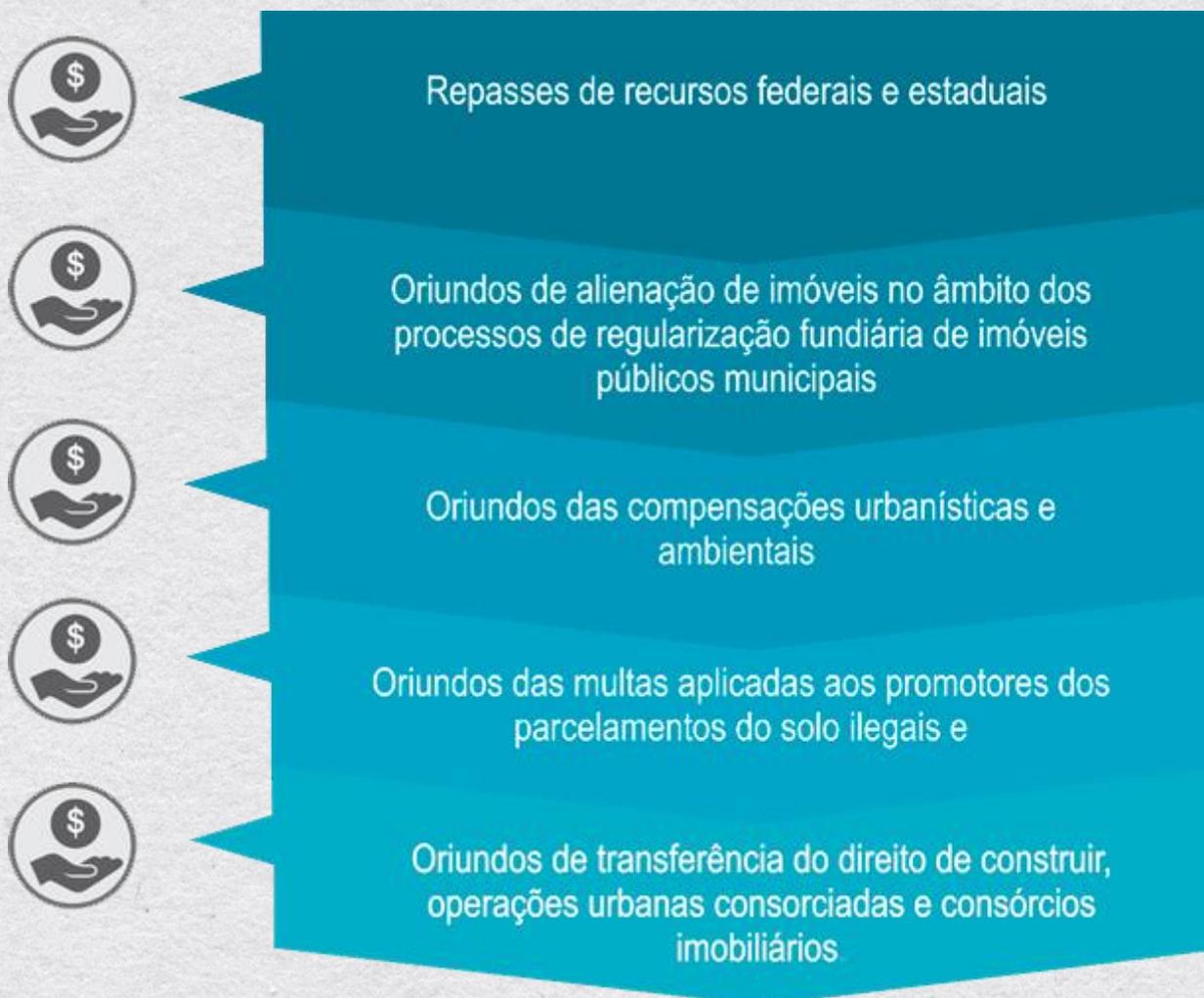
§ 2º A liberação da garantia prestada se dará apenas depois da aceitação pelo Poder Público de todas as obras de infraestrutura essenciais devidamente concluídas.

§ 3º No caso de inexecução das obras de infraestrutura essenciais ou de execução inadequada ou insuficiente pelos proponentes da Reurb-E, depois de decorrido o prazo do cronograma, serão tomadas as providências pelo Poder Público para levantamento das garantias prestadas e execução diretamente pela Administração Municipal das obras ainda não executadas ou executadas irregularmente.



Com relação ao financiamento da Reurb, o Município poderá criar um fundo destinado a financiar a regularização fundiária urbana de interesse social, já que a Reurb-E será financiada diretamente pelos beneficiários e pelos promotores de parcelamentos irregulares. Diante da necessidade de financiamento da Reurb-E, recomenda-se que os municípios regulamentem nas suas respectivas legislações urbanísticas os

valores/custos destinados da referida modalidade de regularização fundiária urbana, levando em conta não apenas os critérios espaciais da área regularizanda, mas também as características e recortes socioeconômicos dos beneficiários envolvidos. Os recursos para o fundo municipal poderão ser oriundos de diferentes fontes:



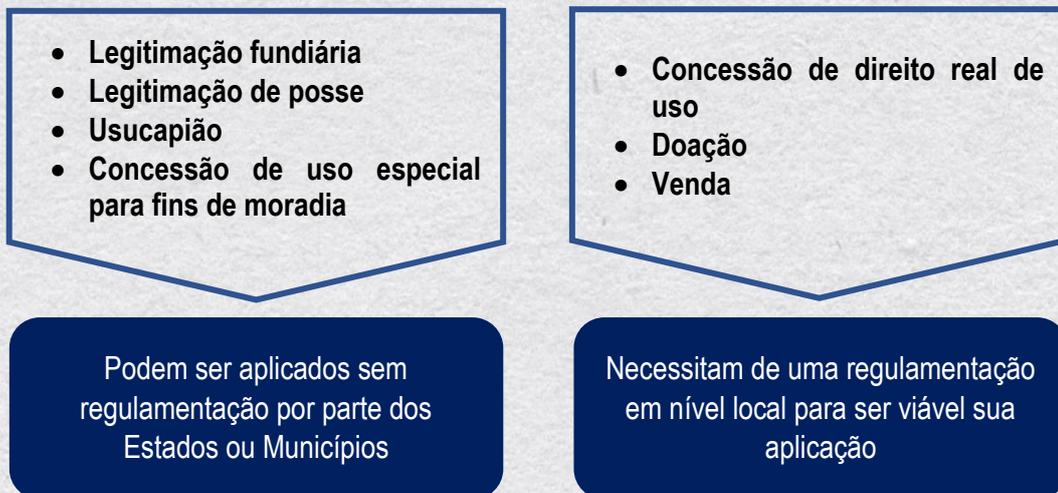
Não é necessário ter um fundo específico para a Reurb, os recursos poderão ser alocados no Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

Por fim, assim como no nível estadual há um imposto que incide sobre as doações (o ITCMD), em nível municipal incide o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis *Inter Vivos* (ITBI ou ITIV), a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis. Com o propósito de destravar a Reurb, o Município pode isentar este tributo no âmbito da regularização fundiária urbana de interesse social, eliminando mais um dos empecilhos à regularização fundiária.

4. INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO

Os instrumentos de Reurb estão listados no art. 15 e incisos, da Lei nº 13.465/2017, em um rol exemplificativo (ou seja, outros instrumentos não previstos na lei também podem ser adotados para a regularização fundiária urbana). Alguns instrumentos são regulamentados em outras leis federais, outros estão somente previstos na própria Lei nº 13.465/2017, mas para terem sua eficácia plena necessitam de detalhamento em nível municipal.

Os instrumentos de legitimação fundiária, legitimação de posse, usucapião e concessão de uso especial para fins de moradia podem ser aplicados sem regulamentação por parte dos Estados ou Municípios. Já a concessão de direito real de uso, a doação e a venda necessitam de uma regulamentação em nível local/municipal para ser viável sua aplicação.



A concessão de direito real de uso (CDRU) está prevista no art. 7º, do Decreto-Lei nº 271/1967:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

§ 5º Para efeito de aplicação do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia:

I - do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, quando se tratar de imóveis que estejam sob sua administração; e

II - do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência de República, observados os termos do inciso III do § 1º do art. 91 da Constituição Federal.



Vejam que a legislação federal dá diferentes opções, podendo a CDRU ser gratuita ou onerosa, por tempo certo ou indeterminado. É importante que a legislação municipal regule a CDRU, tratando principalmente dos seguintes pontos:

Quando se tratar de Reurb-S, a concessão de direito real de uso (CDRU) deverá ser gratuita; na Reurb-E deverá ser onerosa.



Normalmente a CDRU é por tempo indeterminado, mas se for por tempo determinado estabelecer um prazo mais amplo.



Nos casos de Reurb-S, estabelecer cláusula prevendo que o imóvel é para uso preponderante de moradia, sendo a mudança de uso uma das hipóteses de rescisão.



Alguns Municípios condicionam a alienação à autorização do Município ou Estado, o importante não é proibir a venda, mas sim condicionar que aquele que adquiri o imóvel se adeque aos parâmetros da política habitacional do ente federativo.



A venda também é um instrumento que carece de regulamentação do ente federativo que quer utilizá-lo. A Lei nº 13.465/2017 estabeleceu a venda direta de imóveis públicos no caso de Reurb:

Art. 84. Os imóveis da União objeto da Reurb-E que forem objeto de processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública poderão ser, no todo ou em parte, vendidos diretamente aos seus ocupantes, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A venda aplica-se unicamente aos imóveis ocupados até 22 de dezembro de 2016, exigindo-se que o usuário seja regularmente inscrito e esteja em dia com suas obrigações para com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

§ 2º A venda direta de que trata este artigo somente poderá ser concedida para, no máximo, dois imóveis, um residencial e um não residencial, regularmente cadastrados em nome do beneficiário na Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

§ 3º A venda direta de que trata este artigo deverá obedecer à Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, ficando a União com a propriedade fiduciária dos bens alienados até a quitação integral, na forma dos §§ 4º e 5º deste artigo.

§ 4º Para ocupantes com renda familiar situada entre cinco e dez salários mínimos, a aquisição poderá ser realizada à vista ou em até duzentas e quarenta parcelas mensais e consecutivas, mediante sinal de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do valor da avaliação, e o valor da parcela mensal não poderá

ser inferior ao valor equivalente ao devido pelo usuário a título de taxa de foro ou ocupação, quando requerido pelo interessado.

§ 5º Para ocupantes com renda familiar acima de dez salários mínimos, a aquisição poderá ser realizada à vista ou em até cento e vinte parcelas mensais e consecutivas, mediante um sinal de, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor da avaliação, e o valor da parcela mensal não poderá ser inferior ao valor equivalente ao devido pelo usuário a título de taxa de foro ou ocupação, quando requerido pelo interessado.

§ 6º A regulamentação do disposto neste artigo será efetuada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) no prazo de doze meses contado da data de publicação desta Lei.

[...]

Art. 98. Fica facultado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal utilizar a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016, devendo regulamentar o processo em legislação própria nos moldes do disposto no art. 84 desta Lei.



O art. 98 possibilitou que Estados e Municípios possam utilizar da venda direta, desde que o processo seja regulamentado em legislação própria. A Lei nº 13.465/2017 dispõe que a regulamentação da venda direta deverá se dar nos moldes do seu art. 84, o que não retira a possibilidade de adaptação do instrumento às peculiaridades regionais e locais. Por exemplo, no Município de Manaus/AM, ao se regulamentar a venda direta, acrescentou-se como requisito a proibição de vendas de áreas superior a cinco mil metros quadrados:

Lei Municipal nº 2492, de 27/08/2019:

Art. 40. Excepcionalmente, será admitida a alienação onerosa de bem público para os ocupantes de núcleo urbano informal consolidado na Reurb-S e na Reurb-E, desde que atenda ao interesse social da respectiva comunidade e se encontre inserido neste contexto.

§ 1º A venda direta de que trata este artigo somente poderá ser concedida ao mesmo beneficiário para, no máximo, dois imóveis, sendo um residencial e um não residencial, regularmente cadastrado em seu nome no órgão gestor de Habitação e Assuntos Fundiários.

§ 2º **Não serão admitidas vendas de áreas superiores a cinco mil metros quadrados.**



A mesma legislação municipal de Manaus/AM estabeleceu que a determinação do preço de venda utilizará os critérios adotados para avaliação do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *Inter Vivos* e faixas de desconto na Reurb-S:

Lei Municipal nº 2492, de 27/08/2019:

Art. 43. Os imóveis objeto da alienação na Reurb-S terão o preço mínimo de alienação fixado com base no valor venal do imóvel, segundo os critérios adotados para avaliação do Imposto sobre a Transmissão de Bens e Imóveis (ITBI), observando o seguinte:

- I - o pagamento poderá ser parcelado em até vinte e quatro prestações mensais e consecutivas; e
- II - será possível o fornecimento de desconto de até quarenta por cento para as aquisições em função da renda familiar, conforme a seguinte progressão:
 - a) dez por cento: para o beneficiário que possuir renda familiar de quatro a cinco salários mínimos;
 - b) vinte por cento: para o beneficiário que possuir renda familiar de três a quatro salários mínimos;
 - c) trinta por cento: para o beneficiário que possuir renda familiar de um salário mínimo e meio até três salários mínimos;
 - d) quarenta por cento: para o beneficiário que possuir renda familiar de até um salário mínimo e meio.

Parágrafo único. Será concedido desconto ao beneficiário, de até cinquenta por cento, para pagamento à vista, não cumulativo ao disposto no inciso II deste artigo.

Art. 44. Os imóveis objeto da alienação na Reurb-E terão o preço mínimo de alienação fixado com base no valor venal do imóvel, segundo os critérios adotados para avaliação do ITBI, observando o seguinte:

- I - o pagamento poderá ser parcelado em até doze prestações mensais e consecutivas; e



II - será possível o fornecimento de desconto de até trinta por cento para pagamento à vista.

Por fim, a doação está prevista no Código Civil, em seu art. 538 e seguintes:



Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.

A doação, apesar de aparentemente simples, necessita também de regulamentação voltada a estabelecer os critérios para sua utilização, bem como os possíveis ônus do donatário (o beneficiado da doação), quando houver.

Além dos instrumentos aqui listados o ente federativo deve apontar em legislação geral quais os instrumentos prioritários de sua política urbana, bem como os critérios para a utilização de cada um deles.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreendemos que o Direito Urbanístico é tópico fundamental para a compreensão da atividade urbanística, da política urbana, do ordenamento dos espaços habitáveis, do desenvolvimento urbano e das cidades com um todo. Como consequência, a regularização fundiária urbana possui relação direta com o Direito Urbanístico, que define, por meio de diferentes normas, as regras aplicáveis à Reurb, em especial, por meio da Lei nº 13.465/2017.

Sob outra perspectiva, em matéria de Direito Urbanístico, a Constituição Federal confere competência legislativa a todos os entes federados, quais sejam, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Por conseguinte, no âmbito da Reurb, há uma ampla atuação desses entes federados no que diz respeito aos procedimentos de criação das normas voltadas à regularização fundiária urbana. Enquanto a União edita lei geral sobre a matéria (Lei nº 13.465/2017), os Estados e os Municípios atuam complementando e aplicando a lei federal em seus territórios.

Apesar dos Estados e Município não precisarem de regulamentação própria para aplicarem a Lei nº 13.465/2017, a edição de uma legislação específica da Reurb traz mais segurança para o gestor público que implementa a regularização fundiária urbana, bem como orienta o particular/legitimado, que deseja a regularização do seu imóvel. Enquanto a regulamentação por parte do Estado mostra-se relevante, a regulamentação municipal é essencial, já que cabe aos Municípios aprovarem a Reurb e regulamentar seu trâmite. Cabe destacar que o Distrito Federal, por não ser dividido em municípios, acumula a competência estadual e municipal, devendo regulamentar as matérias de ambos os entes.

Antes de regulamentar a Reurb, recomendamos que sejam consultadas as minutas fornecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, examinadas as regulamentações já realizadas por Estados e Municípios e, o mais importante, atentar para o fato de que regulamentar a Reurb não se restringe a uma mera transcrição da Lei nº 13.465/2017, mas sim adequá-la às peculiaridades locais.

REFERÊNCIAS

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. In: **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3, 2018. p.1449-1482.

SALEME, Edson Ricardo. Regularização fundiária e a Lei nº 13.465 de 2017. In: **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, nº 51, set./out., 2019, p. 187-198.

SANTIN, Janína Rigo; COMIRAN, Rafael. Direito urbanístico e regularização fundiária. In: **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3, 2018. p.1595-1621.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

VICHI, Bruno de Souza. **Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.