



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA  
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO  
MONOGRAFIA JURÍDICA

**LEI N. 13.465/2017 E O NOVO PARADIGMA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
NO BRASIL**

ORIENTANDA: FLÁVIA MARIA MIRANDA DE LIMA  
ORIENTADOR: PROF. Me. EURÍPEDES B. DE F. E ABREU

GOIÂNIA-GO  
2020

FLÁVIA MARIA MIRANDA DE LIMA

**LEI N. 13.465/2017 E O NOVO PARADIGMA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
NO BRASIL**

Monografia Jurídica apresentada à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Prof. Orientador: Prof. Me. Eurípedes B. de F. e Abreu

GOIÂNIA-GO  
2020

FLÁVIA MARIA MIRANDA DE LIMA

**LEI N. 13.465/2017 E O NOVO PARADIGMA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
NO BRASIL**

Data da Defesa: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Prof. Ms. Eurípedes B. de F. e Abreu Nota

---

Examinador (a) Convidado (a): Prof. (a): Titulação e Nome Completo Nota

Meus agradecimentos, primeiramente, a Deus, por me permitir realizar mais um sonho, que é me formar no curso de Direito.

Também gostaria de agradecer à minha família pelo apoio incondicional, principalmente aos meus pais. Sem eles realmente não seria possível a conclusão de curso.

Agradeço a meu professor orientador desse trabalho. Cada etapa cumprida ao longo desses quatro anos e meio na PUC-GO foi uma vitória! Foram anos de muito aprendizado, de grandes alegrias e crescimento pessoal. Estou muito feliz!

## RESUMO

O instituto da regularização fundiária no Brasil sofreu inúmeras inovações com a Lei n. 13.465/2017, que materializou a louvável intenção do legislador em aprimorar o procedimento. A novel legislação previu, de forma minuciosa, todas as etapas da regularização fundiária e os respectivos instrumentos a serem utilizados para que o procedimento seja feito da forma mais rápida e efetiva possível, como a legitimação fundiária e a legitimação de posse. O presente trabalho tem como objetivo verificar de que forma tais instrumentos se aplicam ao caso concreto, bem como as medidas a serem adotadas pelo poder público a fim de que as diretrizes da Lei n. 13.465/2017 sejam efetivamente implementadas e a legislação não se torne letra morta. Os extensos núcleos urbanos localizados nas grandes capitais brasileiras devem ser alvo da regularização fundiária, todavia, existem inúmeros problemas a serem enfrentados, como a falta de informação da população de baixa renda, a falta de infraestrutura e a violência.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária. Núcleos informais. População de baixa renda. Paradigma. Políticas públicas.

## ABSTRACT

The institute of land regularization in Brazil has undergone numerous innovations with Law n. 13.465/2017, which materialized the laudable intention of the legislator in improving the procedure. The novel legislation has provided, in a thorough way, all the stages of land regularization and the respective instruments to be used so that the procedure can be carried out as quickly and effectively as possible, such as land legalization and possession legitimization. The present work aims at verifying how such instruments apply to the concrete case, as well as the measures to be adopted by the public power so that the guidelines of Law n. 13.465/2017 are effectively implemented and the legislation does not become a dead letter. The extensive urban centers located in the big brazilian capitals should be the target of the land regularization, however, there are numerous problems to be faced, such as lack of information of the low income population, lack of infrastructure and violence.

**Keywords:** Land regularization. Informal cores. Low-income population. Paradigm. Public policies.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> -----	<b>08</b>
<b>1 ASPECTOS HISTÓRICOS E LEGISLAÇÃO CORRELATA À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL</b> -----	<b>10</b>
1.1 HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL -----	10
1.2 LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL RELATIVA AO REGISTRO DE IMÓVEIS, POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA -----	12
1.2.1 Lei n. 601/1850 – Lei de Terras -----	12
1.2.2 Lei n. 6.766/1979 – Lei do Parcelamento do Solo-----	13
1.2.3 Lei n. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade -----	16
1.2.4 Lei n. 11.977/2009 – Programa Minha Casa, Minha Vida -----	17
<b>2 A LEI N. 13.465/2017 E OS SEUS IMPACTOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA</b> -----	<b>19</b>
2.1 CENÁRIO HABITACIONAL BRASILEIRO E A LEI Nº 13.465/2017 – REURB -----	19
2.2 BREVE HISTÓRICO A RESPEITO DA FORMAÇÃO DA LEI Nº 13.465/2017 – REURB -----	21
2.3 ASPECTOS GERAIS DA LEI N. 13.465/2017-----	22
2.4 MODALIDADES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA-----	24
2.5 LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA -----	26
2.6 LEGITIMAÇÃO DA POSSE -----	29
<b>3 PROCEDIMENTOS PREVISTOS NA LEI N. 13.465/2017 E OS PROBLEMAS ENCONTRADOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL</b> -----	<b>31</b>
3.1 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – ASPECTOS GERAIS-----	31
3.2 PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S) E DE INTERESSE ESPECÍFICO (REURB-E) -----	32
3.2.1 Requerimento dos legitimado -----	34
3.2.2 Processamento administrativo do requerimento-----	35

3.2.3 Confecção do projeto de regularização fundiária e saneamento do processo administrativo-----	37
3.2.4 Decisão da autoridade competente, expedição da certidão de regularização fundiária pelo Município e o seu registro-----	38
3.3 PROBLEMAS RELACIONADOS À IMPLEMENTAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL-----	40
<b>CONCLUSÃO</b> -----	<b>42</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> -----	<b>43</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema a Lei n. 13.465/2017 e como objetivos demonstrar o novo paradigma estabelecido por ela em relação à regularização fundiária no Brasil, bem como os principais obstáculos ainda enfrentados pelo aplicador do direito, a fim de que o referido instituto seja implementado de forma célere e efetiva no país.

A análise da Lei n. 13.465/2017 é de extrema relevância porque esse diploma legal foi recebido com muito entusiasmo por grande parte dos estudiosos da matéria, sobretudo, porque conceituou, de forma minuciosa, todos os mecanismos a serem utilizados para que a regularização fundiária seja implementada da melhor forma possível. Além disso, a referida lei também estabeleceu, de forma detalhada, todo o procedimento a ser observado pelos agentes públicos, para a efetivação da regularização fundiária, com a finalidade de se garantir maior segurança jurídica e, consequentemente, de evitar eventuais tentativas de fraudes.

Nesse particular, outro ponto importante capaz de justificar o estudo do tema é a aplicabilidade dos mecanismos previstos na Lei n. 13.465/2017 – especialmente a legitimação fundiária e a legitimação de posse – frente a atuação do poder público, que deverá destinar e qualificar parte dos seus agentes, com a finalidade de que eles estejam aptos a atuar no procedimento de regularização fundiária. Assim, por mais louvável que tenha sido a intenção do legislador ao discutir e elaborar a novel legislação, o presente trabalho se presta a verificar se os entes políticos (União, Distrito Federal, estados e municípios) estão dotados da infraestrutura necessária à eficaz aplicação da Lei n. 13.465/2017.

Portanto, o trabalho em questão se justifica pela iminente atualidade do tema, bem como pelo grande interesse do poder público em regularizar áreas ocupadas de forma irregular, nos denominados núcleos urbanos informais, núcleos esses que são compostos predominantemente por populações de baixa renda, que muitas vezes não tem o mínimo de infraestrutura para viver de forma digna. Esses breves esclarecimentos evidenciam a grande relevância da regularização fundiária no território brasileiro, especialmente nas grandes capitais, nas quais o crescimento dos núcleos urbanos se deu de forma desordenada, sem o mínimo de planejamento e

acompanhamento por parte do poder público, o que inclusive gerou um afastamento das camadas sociais mais pobres do Estado.

Desse modo, o problema a ser tratado no presente trabalho não envolve somente a análise da Lei n. 13.465/2017, mas também a análise de como o aparato estatal deverá se portar frente as novas disposições trazidas pela referida legislação, para que a regularização fundiária efetivamente se torne uma realidade cada vez mais presente nos grandes centros urbanos.

Para compreender esse novo paradigma, será abordada a evolução histórica desse instituto no Brasil na primeira seção, fazendo-se uma análise desde o período colonial – momento a partir do qual os colonizadores começaram a expansão para o oeste do território brasileiro – até a edição da Lei n. 13.465/2017. Assim, será feita uma breve análise das Leis n. 601/1850 (Lei de Terras), n. 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo), n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e n. 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida).

Em seguida, na segunda seção, será abordado o processo de formação da Lei n. 13.465/2017, especialmente os debates ocorridos no Congresso Nacional, que contaram a manifestação dos vários atores envolvidos no processo de regularização fundiária, entre os quais estão parlamentares, assessores jurídicos, notários e instituições, como o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Além disso, serão abordadas as diferentes modalidades de regularização fundiária urbana, sendo elas a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) e a regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), bem como as peculiaridades inerentes a cada uma delas. Ainda na segunda seção será feita uma exposição a respeito dos institutos da legitimação fundiária e da legitimação de posse, sendo esses os principais mecanismos de implementação do instituto no Brasil. Portanto, serão abordados os principais aspectos de cada um desses instrumentos, procurando se estabelecer as diferenças entre eles.

Por fim, na terceira e última seção, será feita uma exposição a respeito das fases integrantes do procedimento de regularização fundiária, bem como uma análise crítica a respeito da intenção do legislador ao prever determinadas medidas. Ademais, também serão abordados os principais problemas que ainda impedem a implementação da regularização fundiária de forma efetiva e célere no Brasil, embora a novel legislação tenha trazido avanços nesse sentido.

Entre os obstáculos encontrados pelo aplicador do direito estão a falta de informação das populações de baixa renda, que muitas vezes veem a regularização fundiária como algo nocivo aos seus interesses. Além disso, outro grande obstáculo a ser vencido é violência, que nas grandes capitais (São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo), não possibilita o contato dos agentes encarregados de fazer a regularização fundiária com a população, à medida que a criminalidade prevalece em grandes áreas ocupadas de forma irregular.

Todos esses pontos acima mencionados serão debatidos ao longo do trabalho, por meio da metodologia bibliográfica, isto é, de acordo com as visões dos principais doutrinadores que estudam a matéria. Além disso, também será analisada a capacidade de os entes políticos implementarem a regularização fundiária no território brasileiro, expondo-se a visão de atos envolvidos nesse procedimento, entre os quais estão notários, registradores, agentes públicos e autoridades. Assim, fica um questionamento: a Lei n. 13.465/2017 será capaz de modificar o cenário da regularização fundiária no Brasil ou ela apenas foi o ponta pé inicial para uma mudança mais efetiva?

## SEÇÃO I

### ASPECTOS HISTÓRICOS E LEGISLAÇÃO CORRELATA À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

#### 1.1. Histórico de ocupação de terras no Brasil.

A primeira seção desse trabalho tem a finalidade de expor os principais fatos históricos relacionados à evolução da regularização fundiária no Brasil, fazendo uma análise crítica a respeito da divisão do território nacional e apontando as diversas medidas adotadas pelo poder público desde o período colonial.

Segundo Macedo (1861, p. 108), a implantação das capitanias hereditárias constituiu uma das primeiras formas de intervenção do Estado brasileiro com a finalidade de promover o parcelamento do solo. Este mecanismo foi usado pelo Rei de Portugal, D. João III, para firmar a posse do território localizado a leste da linha divisória do Tratado de Tordesilhas de 1494.

De acordo com Bueno (2006, p. 95), o território brasileiro foi repartido em grandes porções de terra denominadas “donatárias” ou “capitanias hereditárias”, que possuíam aproximadamente 350km de largura. Estas faixas territoriais se prolongavam para além da linha indicada pelo Tratado de Tordesilhas, delimitando terras interioranas, ainda desconhecidas pelos colonizadores. Desse modo, as capitanias possuíam porções de terras com tamanhos correspondentes a de algumas nações europeias, podendo-se concluir que elas constituíram as primeiras propriedades privadas no país.

Posteriormente, a partir da chegada dos donatários, teve início o processo de colonização das capitanias, sendo que o ânimo de ser dono de uma porção de terra se materializava pela simples posse, não havendo a necessidade de obtenção de qualquer título para tanto. Tal fato fazia com que não fosse possível se diferenciar, com clareza, quais terras eram dos donatários e quais eram da Coroa Portuguesa - estas, adiante, foram denominadas de terras devolutas, de acordo com o art. 3º da Lei n. 601/1850 (Lei de Terras), *in verbis*:

Art. 3º. São terras devolutas:

§ 1º. As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal;

§ 2º. As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura;

§ 3º. As que não se acharem dadas por sesmarias ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por essa lei;

§ 4º. As que não se acharem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por essa lei. (BRASIL, 1850)

Além disso, havia outro regime de distribuição das terras no Brasil, qual seja, o das sesmarias. Este se caracterizava pela doação feita pelos donatários aos colonos que manifestassem o interesse de cultivar a terra, sendo utilizada como um mecanismo de incentivar a produção, bem como a ocupação de outras aéreas, localizadas mais ao centro do território brasileiro. As doações de terras usualmente eram feitas aos colonos que possuíam títulos concedidos pela Corte Portuguesa, sendo ratificadas por meio de registro público nas paróquias locais. Segundo CELESTINO e ROCHA (2010, p. 7):

Primeiro monumento das sesmarias no Brasil é a carta patente, dada a Martin Afonso de Souza, que chegou ao Brasil em 3 de dezembro de 1530, trazendo três cartas régias das quais a primeira autorizava a tomar posse de terras que descobrisse e a organizar o respectivo governo e administração civil e militar; a segunda lhe conferia os títulos de capitão-mor e governador das terras do Brasil; e a última, enfim, lhe permitia conceder sesmarias das terras que achasse e se pudessem aproveitar. [...] Fidalgos e homens de distinção recebiam de sesmaria tratos enormes de terras, que depois de divididos, repartiam entre os povoadores, ainda por concessão de sesmarias. A população colonial se estabeleceu obedecendo, não a um plano de distribuição geográfico predeterminado, mas ao arbítrio e à conveniência individual.

Conforme Santos (2005, p. 54), ao término do período colonial, marcado pela transferência da corte portuguesa (1808), as áreas que deram origem às cidades Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e São Luís do Maranhão somavam cerca de 5,7% da população total do país, que era de 2,85 milhões de pessoas. No início da República (1890), três eram as cidades que contavam com mais de 100 mil habitantes: Recife com 111.556, Salvador com 174.412, e o Rio de Janeiro com 522.651. Ademais, outras três cidades superavam os 50 mil habitantes: Belém com 50.064, Porto Alegre com 52.421, e São Paulo com 64.934.

Estes dados mostram uma forte tendência de urbanização, ocorrida no período compreendido entre o fim do século XIX e o início do século XX, que veio a

se intensificar a partir da Era Vargas (1930), com a formação de aglomerados urbanos. Segundo Villela e Suzigan (1973, p. 199), houve um crescimento vertiginoso do índice de urbanização, que subiu apenas quatro pontos percentuais entre os anos de 1880 e 1920 (de 6,8% para 10,7%), mas que eclodiu nos anos seguintes, chegando ao percentual de 31,24% e fazendo com que a população concentrada em cidades passasse de 4.522.000 de pessoas, em 1920, para 6.208.699, em 1940.

De acordo com Santos (2005, p. 61), essa tendência de urbanização se intensificou ainda mais nos anos seguintes (entre 1940 e 1980), fazendo com que a taxa de urbanização alcançasse o expressivo percentual de 68,86%. Segundo o referido autor, este aumento considerável do índice de urbanização ocorreu, entre outros fatores, em razão do processo de industrialização do Brasil, sobretudo após a 2ª Guerra Mundial. Além disso, com o aumento dos movimentos migratórios ocorridos das áreas rurais para as cidades, houve um aumento significativo da população, decorrente da elevação dos níveis de fecundidade e da redução da taxa de mortalidade (IBGE, 2011).

Segundo o censo demográfico feito pelo IBGE no ano de 2010, a população brasileira atingiu um total de 190.755.799 habitantes, sendo que 84,4% desta população (160.925.792) vivia em áreas urbanas, enquanto o restante (29.830.007) ainda residiam em áreas rurais. Essa forte tendência de urbanização fez com que várias pessoas ocupassem imóveis de forma irregular, sem atender aos requisitos previstos na legislação afeta a esta matéria, fazendo com que o Estado buscasse meios de intervir nessa situação, dado o seu evidente interesse em regularizar o registro de imóveis, sobretudo, para o recolhimento do imposto predial e territorial urbano (IPTU).

## **1.2. Legislação infraconstitucional relativa ao registro de imóveis, políticas públicas de habitação social e regularização fundiária.**

### **1.2.1. Lei n. 601/1850 – Lei de Terras.**

Em 1850, foi editada a Lei n. 601 de 18 de setembro, que ficou conhecida como a “Lei de Terras”, sendo este o primeiro diploma legal que buscou regulamentar

a questão fundiária no Império do Brasil. Posteriormente, o Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854, atribuiu aos vigários a tarefa de receber as declarações de registro das terras, na região de influência da sede paroquial. Nesse particular, embora esta prática não atribuísse o direito de propriedade ao possuidor da terra, possibilitava que a Igreja cobrasse taxas pela ocupação.

De acordo com Santos Neto (2009), a Lei de Terras diferenciou os bens de domínio público daqueles de domínio particular, dando origem ao registro paroquial das terras possuídas pelo Império e estabelecendo a obrigação dos proprietários rurais de registrar as suas terras. Segundo o referido autor, esta providência tinha natureza apenas declaratória, na medida em que reconhecia somente a posse sobre o imóvel, não atribuindo ao posseiro o direito real de uso do bem.

O Decreto n. 1.318/1854, além de disciplinar o regime jurídico aplicável às terras públicas, também foi responsável pela criação da primeira repartição pública criada especificamente para tratar dos assuntos fundiários no Brasil, cumprindo a idealização presente na Lei n. 601/1850, denominada de Repartição Geral de Terras Públicas.

Em seguida, a Lei n. 1.237/1864 - dispôs sobre a legislação hipotecária - estabeleceu a possibilidade de tomada de crédito mediante o oferecimento da terra como garantia, sendo as respectivas transações comerciais arquivadas em registros públicos. Após, por meio do Decreto n. 451-B, de 31 de maio de 1890, mais conhecido como Lei Torrens, o governo federal definiu o método para o registro de todas as transações imobiliárias, incluindo o das terras devolutas, estabelecendo, ainda, que as terras que não haviam sido reclamadas deveriam ser devolvidas ao governo federal.

Posteriormente, foram editados o Decreto-Lei n. 271/1967 e a Lei n. 9.636/1998, que passaram a disciplinar o direito real de uso para ocupações em áreas públicas, para fins de regularização fundiária de interesse social.

### **1.2.2. Lei n. 6.766/1979 – Lei do Parcelamento do Solo.**

O parcelamento do solo urbano possui o principal objetivo de organizar o espaço destinado à habitação, isto é, repartir determinadas porções de terra com a finalidade de que essa aérea se torne habitável. Constitui, desse modo, um

mecanismo adotado pelo poder público com a finalidade de tornar determinada área ocupável, fornecendo às pessoas que ali se estabelecerão toda a infraestrutura necessária, como, por exemplo, energia, água tratada, iluminação e transporte público.

A Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, denominada de Lei do Parcelamento do Solo, passou a estabelecer normas para o parcelamento do solo, tendo em conta a infraestrutura a ser implantada nas áreas reconhecidas por lei como de interesse social. Esta infraestrutura compreendia, entre outros elementos, o escoamento das águas pluviais, vias de circulação, solução para o esgotamento sanitário e rede para abastecimento de água potável e para a energia elétrica domiciliar (art. 2º, § 5º), possibilitando aos municípios estabelecer normas complementares para uma melhor gestão, nos termos do art. 1º, parágrafo único, do referido diploma legal.

Esta Lei representou, efetivamente, uma importante modificação do ponto de vista no Direito Urbanístico brasileiro, alterando a visão dominante no período em que foi aprovada. Antes, entendia-se o espaço urbano como *“mero aglomerado de lotes privados e alguns espaços públicos, cujas restrições ao pleno exercício do direito de propriedade advinham de limitações administrativas, principalmente em função das relações de vizinhança”* (FERNANDES, 1988, p. 6).

Com a aprovação da Lei de Parcelamento do Solo, foi reconhecida formalmente a necessidade de envolvimento do Poder Público no estabelecimento de regras mínimas que serviriam de base para a definição das condições aceitáveis para o parcelamento do solo e a sua posterior utilização. Para tanto, o espaço urbano foi considerado como um todo, isto é, como algo inserido em um contexto social, carente de serviços públicos, a fim de atender as pessoas que o ocupavam.

A Lei n. 6.766/1979 sofreu sucessivas modificações com o objetivo de que fosse adaptada à realidade e complexidade do quadro social presente nos grandes centros urbanos, merecendo destaque a Lei n. 9.785/1999, que foi a responsável por tornar mais viável a aprovação de parcelamentos populares ou habitações de interesse social. A título de exemplo, esta Lei passou a prever a possibilidade de regularização de loteamentos e desmembramentos não autorizados ou executados em desacordo com o respectivo ato de licença (art. 40, § 5º).

Como principais elementos da Lei em comento, aponta-se a delimitação de parâmetros legais para o loteamento e o desmembramento, instituídos por meio dos

quais se faz o parcelamento do solo urbano; bem como a previsão de necessidade de legislação municipal para que seja feita a divisão do município em zonas destinadas à identificação dos usos permitidos e de índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, diferenciados em cada zona, incluindo as áreas mínimas e máximas de lotes e seus coeficientes máximos de aproveitamento (art. 4º, § 1º, da Lei n. 6.766/1979).

Aqui, é importante destacar que embora a Lei n. 9.785/1999 não tenha como enfoque principal o tema da regularização fundiária, ela foi a primeira legislação federal que reconheceu diferentes padrões de parcelamento, uso e ocupação do solo, quando trata de projetos voltados para a população de baixa renda.

A título de exemplo, podem ser citados os arts. 4º, II, da Lei 6.766/1979, que estabelece exceção à regra da área mínima de 125m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros para lotes, nos casos em que o loteamento se destinar a edificação de conjuntos habitacionais de interesse social; e o art. 18, §§ 4º e 5º, que flexibiliza a exigência de título de propriedade para o registro do loteamento ou do desmembramento nas hipóteses de parcelamento popular, estabelecendo como alternativa ao possuidor do bem se valer de cópias autênticas da decisão que tenha concedido a imissão provisória na posse, do decreto de desapropriação, do comprovante de sua publicação na imprensa oficial e, quando formulado por entidades delegadas, a lei de criação e de seus atos constitutivos. Sobre esta questão, SAULE JUNIOR (2007, p. 352) aponta que:

A admissão de tamanhos de lotes diferenciados para loteamentos de interesse social, mesmo não tendo alterado o regime jurídico para a produção de moradias de interesse social, representou um avanço, na medida em que possibilitou a regularização, pelo Município, de casas populares construídas em parcelamentos informais.

Diante dessa conjuntura, é possível concluir que houve o reconhecimento de que o parâmetro mínimo exigido para o lote poderia dificultar a realização de empreendimentos de habitação de interesse social e, desse modo, o legislador infraconstitucional optou por flexibilizar as regras envolvendo o registro dos lotes. Sublinhe-se que, embora esta questão tenha sido tratada de forma superficial na presente seção, ela será novamente abordada ao longo do presente trabalho, pois é um tema intrinsecamente ligado com irregularidades fundiárias, que demandam providências do Poder Público.

### 1.2.3. Lei n. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade tem o objetivo de firmar orientações de política urbana, com o fim precípuo de regulamentar o art. 182 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes, objetivos, princípios e instrumentos de gestão urbana, com a finalidade de se garantir a defesa da função social da propriedade no ambiente urbano.

O art. 2º, inciso XIV, do referido diploma legal, considera a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por pessoas de baixa renda como diretriz da política urbana. Assim, é evidente a intenção do legislador de promover o desenvolvimento das funções sociais da moradia e da propriedade urbana, dando cumprimento ao disposto no art. 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social. (BRASIL, 1988).

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

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. (BRASIL, 2001).

A partir deste dispositivo infraconstitucional, é possível apontar alguns elementos relativos à regularização fundiária: i) urbanização e regularização fundiária são providências diferentes, mas correlatas; ii) a Lei tem em foco a população de baixa renda; iii) é um instrumento que leva em consideração a real condição de vida das pessoas mais carentes, prevendo exceções e diferenças normativas relativas à urbanização, uso e ocupação; e iv) dever de compatibilidade com as normas ambientais.

A preocupação com o interesse social também se manifesta, por exemplo, no art. 26, inciso I, da Lei em comento, que trata do direito de preempção, definido

como o direito de preferência que o Município tem para aquisição de imóvel urbano (MEIRELLES, 2005, p. 167). Aqui, é importante observar que, embora este dispositivo não mencione a necessidade de haver interesse social na regularização fundiária usada como justificativa para o exercício do direito de preempção, não parece ser legítimo e, conseqüentemente, possível, que esse direito seja manifestado em hipóteses de regularização fundiária que não seja a dotada de interesse social.

Pensar em sentido contrário levaria à absurda conclusão de que o direito de preempção poderia ser exercido pelo Poder Público na aquisição de determinado imóvel em benefício de um destinatário que possui condições financeiras de disputar área urbana no mercado formal e, assim, sem a atuação do Poder Público. Por isso, a melhor interpretação é a de que a utilização do instituto só se mostra possível quando há a presença de interesse social.

Diante dessa conjuntura, é evidente o viés social da norma, que busca flexibilizar os requisitos para que a regularização fundiária seja feita, respeitando-se sempre as quatro bases acima mencionadas. De acordo com Silva (1981, p. 30), a flexibilização das normas relacionadas à urbanização, ao uso e à ocupação do solo nada mais representa do que a possibilidade de utilizar os institutos jurídicos urbanísticos voltados à ordenação das cidades de modo diverso, para permitir a regularização fundiária de interesse social. O autor ainda esclarece que são institutos jurídicos urbanísticos “*o arruamento, o loteamento, o desmembramento, o solo criado e os índices urbanísticos (taxa de ocupação do solo, coeficiente de aproveitamento do solo, recuos, gabaritos*”.

#### **1.2.4. Lei n. 11.977/2009 – Programa Minha Casa, Minha Vida.**

Reforçando o objetivo do Poder Público de promover o acesso das pessoas de baixa renda à moradia, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida, por meio da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, que prevê novas diretrizes para a utilização do espaço urbano e que também trata da regularização de assentamentos localizados em áreas urbanas.

O seu art. 47 define área urbana consolidada como uma 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) equipamentos de

infraestrutura urbana implantados, entre os seguintes: i) drenagem de águas pluviais urbanas; ii) esgotamento sanitário; iii) abastecimento de água potável; iv) distribuição de energia elétrica; v) limpeza urbana, com coleta e manejo de resíduos sólidos.

Inicialmente, a finalidade da norma foi a de sedimentar uma política destinada à produção de moradia popular em grande escala no Brasil, fato este que gerou inúmeras críticas à época da edição da Lei. Sobre o assunto, Fernandes (2010) ensina que:

Na formulação do Programa Minha Casa Minha Vida, possivelmente devido às críticas de que as propostas iniciais do governo somente consideravam novas construções e não tocavam na questão da regularização dos assentados existentes, os formuladores da MP n. 459/09 buscaram no PL n. 3.057 a seção da regularização fundiária de interesse social e a inseriram, com algumas modificações positivas, na nova Medida Provisória que foi convertida na Lei Federal n. 11.977/2009.

Em razão disso, foi positivado na Lei em comento o conteúdo da regularização fundiária, nos seguintes termos:

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

Portanto, sedimentou-se uma concepção ainda mais abrangente do que aquela prevista no Estatuto da Cidade, pois foi inserido no conceito de regularização fundiária não somente o conjunto de medidas jurídicas já presentes no conceito abordado por aquele diploma legal, mas também medidas ambientais e sociais destinadas à regularização de assentamentos irregulares.

## SEÇÃO II

### A LEI N. 13.465/2017 E OS SEUS IMPACTOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

#### 2.1. Cenário habitacional brasileiro e a Lei n. 13.465/2017 – Regularização Fundiária Urbana (REURB).

Um dos principais objetivos do presente trabalho é apontar os aspectos relevantes do novo cenário relativo à regularização fundiária urbana no Brasil, trazido por meio da Lei n. 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, entre outros assuntos.

Entre os objetivos da referida Lei, está o de melhorar um problema antigo da sociedade brasileira, qual seja, o déficit habitacional. Segundo Silva (2014), este termo “é utilizado para se referir ao número de famílias que vivem em condições de moradia precária, que está associado às moradias que estão em risco, e que necessitam de uma nova construção”.

Nesse contexto, a regularização fundiária – compreendida como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes (art. 9º da Lei n. 13.465/2017) – se mostra como um mecanismo apto a melhorar o problema da questão fundiária, sobretudo nos grandes centros urbanos; e, por outro lado, tem a finalidade de ser um impulsionador econômico do país, na medida em que a regularização dos núcleos informais poderá gerar a cobrança de tributos como o IPTU, por exemplo.

De acordo com pesquisa realizada pelo Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro (2016), o déficit habitacional urbano no ano de 2013 era de 5.010 milhões de unidades, o que correspondia a 85,7% do déficit habitacional total do Brasil, e esse número aumentou no ano seguinte, chegando ao percentual de 87,6%. Além disso, o estudo constatou que cerca de 50% das moradias fisicamente inadequadas estão concentradas em famílias de baixa renda que vivem nas regiões metropolitanas das grandes cidades e cujos ganhos mensais não ultrapassam três salários-mínimos.

Estes números revelam uma triste realidade presente nos grandes centro

urbanos, qual seja, a precariedade das moradias, que se mostra ainda mais grave em terrenos com declive, em que o risco de desabamento é iminente nos períodos de fortes chuvas. Outro problema que agrava essa situação é a falta de acesso à informação adequada pelas famílias de baixa renda, que, muitas veem o tema da regularização fundiária como algo lesivo aos seus interesses, já que ela está intimamente ligada ao preenchimento de requisitos para que a moradia seja considerada habitável.

Sobre o problema vivido predominantemente pelas populações de baixa renda, sobretudo em países subdesenvolvidos em que os costumes e práticas relacionadas à regularização fundiária sofrem resistência, Coutinho (2010) ressalta a necessidade de regularizar os núcleos informais. Aliás, este é justamente o ponto chave do Projeto de Lei de Conversão n. 12/2017 - que converteu a antiga Medida Provisória n. 759/2016 na Lei n. 13.465/2017, conforme pode se extrair da sua ementa:

Ementa: Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. (2016)

Nesse mesmo sentido, é a carta de proposta de medida provisória que deu origem à MP n. 759/2016:

O reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo. (2016)

Essa garantia pode ser prestada por meio, por exemplo, de uma hipoteca, instrumento esse previsto nos arts. 1.419 e seguintes do Código Civil, segundo o qual nas dívidas garantidas por penhor, anticrese ou hipoteca, o bem dado em garantia fica sujeito, por vínculo real, ao cumprimento da obrigação. Portanto, caso o devedor dê o bem em garantia e não realize o pagamento do débito, o credor poderá requerer a penhora e posterior adjudicação para o seu nome, a fim de saldar a dívida.

## **2.2. Breve histórico a respeito da formação da Lei n. 13.465/2017 – Regularização**

## **Fundiária Urbana (REURB).**

O conceito de regularização fundiária é bastante amplo e aberto, à medida que engloba vários mecanismos hábeis a possibilitar a regularização de um empreendimento imobiliário à legislação vigente. Embora o art. 46 da Lei n. 11.977/2009 – dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária em áreas urbanas – tenha sido revogado pela Lei n. 13.465/2017, o conceito nele presente é bastante elucidativo e foi parcialmente reproduzido no art. 9º da REURB, *in verbis*:

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

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

Feito esse breve esclarecimento acerca do conceito de regularização fundiária, é necessário entender a tramitação da Medida Provisória n. 759/2016, que originou a Lei n. 13.465/2017, histórico este que está disponível no próprio sítio mantido na internet pelo Congresso Nacional, em que é possível, inclusive, ter acesso às discussões da comissão mista responsável pela sua apreciação, gravadas em vídeo (2017).

No dia 22 de dezembro de 2016, o Presidente da República editou a Medida Provisória n. 759, que dispôs sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, além de instituir mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, entre outras providências.

Quatro dias depois, o texto da MP foi encaminhado ao Congresso Nacional, que tinha como prerrogativa examiná-la, por meio da Comissão Mista de Deputados e Senadores. Esta comissão foi constituída em 06 de fevereiro de 2017 com a finalidade de dar um parecer sobre a matéria em si e sobre a própria constitucionalidade da espécie normativa em discussão, além de se manifestar sobre

a urgência, relevância e adequação financeira, conforme determina a Resolução n. 1 de 2002, do Congresso Nacional.

O Senador Romero Jucá foi designado para a relatoria da comissão mista em 22 de março de 2017, comissão esta que promoveu quatro audiências públicas interativas, que contaram com a presença de representantes de vários órgãos do governo federal, entidades de classe, movimentos sociais e associações, todos interessados na questão fundiária no Brasil.

Depois de várias votações, o relatório final foi aprovado pela comissão mista, que decidiu pela constitucionalidade, adequação financeira, relevância, urgência e juridicidade da MP n. 759/2016, que foi convertida em projeto de Lei de Conversão (PLV). Posteriormente, após a aprovação de 08 (oito) emendas à Medida Provisória n. 759/2016 em 28 de junho de 2017, ocorreu a sanção presidencial em 11 de julho de 2017, que converteu a referida MP na Lei n. 13.465/2017.

### **2.3. Aspectos Gerais da Lei n. 13.465/2017.**

O principal objetivo da REURB é ampliar o rol de mecanismos conduzidos pelo governo federal, a fim de resguardar a moradia de forma adequada, isto é, garantir condições básicas para que os cidadãos possam estabelecer a sua residência como segurança e dignidade.

Exemplo disso é a previsão do art. 16, parágrafo único, segundo a qual é possível a regularização fundiária urbana em aérea que seja objeto de litígio, desde que celebrado acordo judicial ou extrajudicial. Outra inovação é a possibilidade de utilização da mediação ou da arbitragem como forma alternativa de resolução de conflitos (art. 21), seguindo tendência já adotada pelo Código de Processo Civil de 2015 (CUNHA, 2019, p. 76).

Tais inovações revelam o interesse do poder público em promover a regularização fundiária de ocupações irregulares, visando, sobretudo, a redução do déficit habitacional, que alcançou patamares muito altos, conforme se vê dos dados anteriormente apresentados. Para se compreender melhor as políticas a serem adotadas pelo governo federal, é imprescindível o entendimento sobre o novo paradigma da regularização fundiária no Brasil, materializado nos objetivos indicados

no art. 10 da Lei n. 13.465/2017, *in verbis*:

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

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 respeito desses objetivos, Pontes e Bertol (2010, p. 68) ressaltam que no modelo de regularização fundiária previsto na Lei n. 11.977/2009 os objetivos eram precipuamente direcionados a dar moradia e melhores condições de habitação às pessoas de baixa renda, o que foi ampliado com a REURB, que deixa em aberto o rol de prováveis beneficiários – é feita menção à população de baixa renda somente no inciso III do art. 10, acima transcrito.

Para que esses objetivos sejam alcançados, o art. 9º, § 1º, da Lei n. 13.465/2017 impõe ao poder público o dever de formular e desenvolver no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

Outro elemento que corrobora a conclusão de que o poder público busca ampliar o rol de beneficiados é a possibilidade de a União transferir para os estados e municípios áreas de sua propriedade que estejam irregularmente ocupadas para que os entes nos quais essas áreas estão localizadas enfrentem o problema e realizem o

processo de regularização, ao teor do que prevê o art. 90 da Lei n. 13.465/2017, *in verbis*:

Art. 90. Ficam 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 que promovam a Reurb nos termos desta Lei, observado o regulamento quando se tratar de imóveis de titularidade de fundos. (2017).

#### **2.4. Modalidades de Regularização Fundiária Urbana.**

Conforme exposto no tópico anterior, um dos principais objetivos da REURB é ordenar os núcleos urbanos informais, garantindo às pessoas a regularização de moradias irregulares, providência essa que tem como objetivo a defesa da função social da propriedade, além da promoção da integração social e a geração de renda.

O art. 13 da Lei n. 13.465/2017 prevê duas modalidades de regularização fundiária urbana, quais sejam, a de interesse social (Reurb-S) e a de interesse específico (Reurb-E). A primeira modalidade, como a própria denominação já sugere, é destinada aos núcleos urbanos informais formados, predominantemente, por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal.

Desse modo, quem se enquadra nesta modalidade tem o direito a isenções de custas e emolumentos, benefício este concedido pelo legislador com a clara intenção de facilitar e incentivar o procedimento de regularização fundiária. Nesse sentido, estão previstas no art. 13, § 1º, da Lei em comento, algumas situações nas quais a pessoa de baixa poderá ser beneficiada, *in verbis*:

Art. 13, § 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

- I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;
- II - o registro da legitimação fundiária;
- III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;
- IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
- V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;
- VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da

Reurb-S;  
VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e  
VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo. (2017)

Ressalte-se que os aludidos benefícios se aplicam, de semelhante forma, aos conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016 (art. 13, § 2º, da Lei n. 13.465/2017).

Outra inovação bastante promissora é a previsão expressa da dispensa de desafetação, de autorização legislativa, de avaliação prévia e de licitação para a alienação de unidades imobiliárias provenientes da regularização fundiária executada sobre área pública, nos termos do art. 71 da Lei n. 13.465/2017. Anteriormente, tais requisitos eram necessários para que a alienação fosse feita, o que por certo impactava negativamente no tempo para a realização do procedimento (SILVA, 2017).

Desse modo, esta nova previsão possibilitou que a alienação da unidade imobiliária pela administração pública ocorra diretamente aos detentores do imóvel, não sendo mais necessário observar as formalidades exigidas pela Lei n. 8.666/93 (Lei de Licitações). Isso evidencia o grande interesse do poder público em simplificar o procedimento de regularização fundiária, a fim de que as pessoas tenham menos obstáculos possíveis ao fim estabelecido pela REURB.

Não obstante, essa questão deve ser vista com cautela, porque a dispensa de tais procedimentos é vista por muitos como um dos pontos mais críticos da Lei n. 13.465/2017, se constituindo em uma verdadeira omissão do legislador capaz de ferir a responsabilidade fiscal e a transparência da gestão pública (PINTO, 2017).

Por fim, tem-se a regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E), aplicável aos outros núcleos urbanos informais que não se enquadram como a regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S). Portanto, trata-se de modalidade de regularização fundiária destinada a pessoas de condição financeira mais favorável, que devem arcar com os gastos necessários ao projeto de regularização.

Assim, nesta modalidade, não incidirão os benefícios referentes às despesas e emolumentos; contudo, em ambas as espécies não será necessária a comprovação do pagamento de penalidades tributárias ou tributos pelo interessado, sendo vedado ao oficial do registro de imóveis exigí-la, a fim de que o procedimento

de regularização tenha prosseguimento, ao teor do que preveem os arts. 13, §§ 2º e 6º, da Lei n. 13.465/2017, sob pena de aplicação de multa no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) – art. 44 da Lei n. 11.977/2009.

## **2.5. Legitimação fundiária.**

Certamente uma das maiores inovações trazidas pela Lei n. 13.465/2017 foi a criação do instituto da legitimação fundiária. Segundo CUNHA (2019, p. 146), este instituto se apresenta como o principal instrumento de regularização fundiária trazido pela REURB, na medida em que, “a critério do ente público, se torna possível a aquisição do direito de propriedade para aqueles que possuam, com fins de moradia, área pública ou privada, integrante do núcleo urbano informal” (SILVA, 2017).

Esse instrumento tem como finalidade a regularização de imóveis públicos e privado, se constituindo em um “modo originário de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato do poder público, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária” (Moura, 2017). Para tanto, é necessário que esta unidade seja integrante de núcleo urbano informal consolidado, existente em 22 de dezembro de 2016, conforme prevê o art. 9º, § 2º, da Lei n. 13.465/2017, *in verbis*:

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

§ 2º 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.

Nesse contexto, torna-se imprescindível ressaltar a expressão “modo originário de aquisição”, pois ela indica que a aquisição da propriedade é livre de quaisquer ônus, gravames ou direitos de terceiros, além de não haver a cobrança de tributos para transferência do bem imóvel, tais como Imposto de Transmissão por Doação (ITD), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) ou Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

Vê-se, desse modo, que essa forma de aquisição da propriedade beneficia

e muito o ocupante do imóvel, a exemplo do que ocorre na ação de usucapião. Sobre o tema, Diniz (2002, p. 144), faz importante esclarecimento:

A posse é o fato objetivo, e o tempo, a força que opera a transformação do fato em direito... O fundamento desse instituto é garantir a estabilidade e segurança da propriedade, fixando um prazo, além do qual não se podem mais levantar dúvidas ou contestações a respeito e sanar a ausência de título do possuidor, bem como os vícios intrínsecos do título que esse mesmo possuidor, porventura, tiver.

Aqui, é importante ressaltar que a propriedade deve cumprir a sua função social, conforme exige o art. 182, § 2º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Feitos esses esclarecimentos a respeito da legitimação fundiária, é importante fazer alusão a alguns aspectos relativos ao instituto, debatidos pela Comissão Mista do Congresso Nacional, que analisou a conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na atual Lei n. 13.465/2017.

Os deputados Luiz Erundina, Nilo Tatto, Alessandro Molon e a senadora Vanessa Grazziotin (2017) se inclinaram para a supressão da legitimação fundiária, pelos seguintes argumentos:

A autorização da aplicação da Legitimação Fundiária, sem critério de renda, tempo de posse, única propriedade e utilização (...), gera insegurança jurídica e atenta contra a probidade administrativa e boa gestão do patrimônio público. Além disso, o dispositivo institui um verdadeiro “usucapião” que incide indistintamente sobre terras públicas e privadas, mas não exige um tempo mínimo de posse e cujo reconhecimento é feito pelo prefeito, em lugar do Poder Judiciário. Isso tornaria o instituto suscetível de manipulação em benefício de interesses escusos.

Segundo os referidos parlamentares, o instituto seria utilizado como um usucapião, capaz de atingir, sem critérios, tanto áreas privadas quanto públicas, ao não prever um tempo mínimo de posse e, o pior de tudo, sem o aval do Poder Judiciário, já que o reconhecimento do direito de propriedade seria feito pelo próprio Município.

Endossando esse posicionamento contrário ao instituto, o assessor jurídico do Senado, Victor Carvalho Pinto (2017, p. 5-6) expôs que:

[...] a legitimação fundiária (art. 23), que é a principal inovação trazida pela MPV e mantida na Lei, é uma grave violação do direito de propriedade, constitucionalmente assegurado, pois faculta ao prefeito conferir a terceiros

a propriedade de imóveis por eles ocupados, sem indenização aos proprietários e independentemente do tempo e da natureza da posse. No caso de áreas públicas, a legitimação fundiária viola, ainda, a vedação expressa da Constituição à usucapião de bens públicos. Em conjugação com dispositivos que dispensam a alienação de bens públicos em geral e da União em particular, de desafetação, licitação, autorização legislativa e avaliação prévia, a Lei compromete a defesa do patrimônio público, as prerrogativas do Poder Legislativo, a transparência da gestão pública e a responsabilidade fiscal.

Pensando por esse lado, a legitimação fundiária realmente se materializaria em uma carta branca concedida àqueles que ocupam irregularmente determinada aérea e ali estabelecem a sua residência. Em outras palavras, a utilização indevida do instituto poderia ser entendida como uma chancela do poder público não só à existência de núcleos informais e à regularização destas áreas efetivamente ocupadas por pessoas de boa-fé, mas também àqueles que pretendem se valer da inovação legislativa em defesa de interesses escusos.

Aqui, é importante ressaltar que, embora a Lei n. 13.465/2017 estabeleça como limite temporal a data de 22 de dezembro de 2016, a verificação dos núcleos existentes até a referida data é deficiente, sobretudo, se for levado em conta a grande dimensão das cidades brasileiras, bem como a rápida transformação do espaço urbano, feita muitas vezes sem nenhum planejamento.

Não obstante esses pontos controvertidos, a registradora imobiliária Naila Khuri – integrante da Comissão do Pensamento Registral Imobiliário (CPRI) e participante dos debates da comissão mista – enalteceu a legitimação fundiária como um mecanismo que contribui para a redução da desigualdade social e para a formalidade do mercado imobiliário, além de constituir um grande avanço, ao conferir a aquisição originária da propriedade, nos seguintes termos (KHURI, 2017):

Temos hoje uma gama de loteamentos e de assentamentos informais, propriedades que não circulam e não geram receita para o Município. Imóveis não são tributados, as prefeituras não recebem o IPTU e não propiciam a instalação de equipamentos urbanos necessários. Com a regularização, ocorre o registro e o parcelamento do solo urbano. Mesmo com um contrato informal em mãos, a pessoa comparece ao cartório e, desde então, obtém a propriedade do imóvel. Torna-se efetivamente proprietário. Por outro lado, aqueles que não têm sequer um papel, simplesmente tomam posse do imóvel, mudam-se e ficam, de certa forma, à mercê do Poder Público, para obter a concessão da propriedade.

## **2.6. Legitimação de posse.**

A legitimação de posse foi uma das mais importantes novidades trazidas pela REURB, à medida que possibilitou a aquisição da propriedade do imóvel pelo seu ocupante, em razão do exercício da posse, e, conseqüentemente, a sua posterior regularização fundiária. O art. 25 da Lei n. 13.465/2017 traz o conceito de legitimação de posse, *in verbis*:

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.

Assim, a legitimação da posse é um instituto jurídico que possibilita o reconhecimento administrativo da usucapião. Este conceito já era tratado na Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei n. 11.977/2009), todavia, a sua utilização deveria ser precedida de um procedimento de demarcação urbanística, conforme se extrai do revogado art. 47, inciso IV, *in verbis*:

Art. 47. Para efeitos de regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:  
IV – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo de natureza da posse.

Atualmente, a demarcação urbanística não é mais necessária, já que a titulação da propriedade do bem imóvel é feita diretamente pelo Poder Executivo Municipal, caso estejam presentes todos os requisitos previstos para a legitimação fundiária (PAIVA, 2018), previsto no art. 23, § 1º, da Lei n. 13.465/2017, *in verbis*:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.  
§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:  
I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;  
II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e  
III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Além disso, a conversão da legitimação de posse em propriedade demanda o preenchimento dos requisitos previstos no art. 183 da Constituição Federal, segundo o qual é necessário o ocupante possuir o imóvel destinado à moradia por mais de 5 (cinco) anos e a sua área ser limitada a 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados).

Outro aspecto importante é que a nova legislação destinou o instituto ora tratado somente aos imóveis particulares, estabelecendo também a possibilidade de que o direito seja transmitido por ato *inter vivos* ou *causa mortis* (art. 25, § 1º, da REURB), desde que atendidos os requisitos previstos no art. 23, § 1º, do mencionado diploma legal, acima transcrito. Caso os requisitos não sejam preenchidos, o ato de transmissão poderá ser cancelado pelo poder público emitente, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento (art. 27).

Segundo Paiva (2018), diante da criação do instituto da legitimação fundiária, a aplicação da legitimação da posse será mitigada, devendo este instituto ser aplicado somente quando aquele não for possível de ser implementado, ou quando o ente público não se sentir seguro para reconhecer o domínio independentemente do tempo que o interessado está ocupando o imóvel.

**SEÇÃO III**  
**PROCEDIMENTOS PREVISTOS NA LEI N. 13.465/2017 E OS PROBLEMAS**  
**ENCONTRADOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**  
**NO BRASIL.**

**3.1. Procedimento administrativo de regularização fundiária – aspectos gerais.**

Nessa parte do trabalho será feita uma breve exposição a respeito do procedimento administrativo necessário à regularização fundiária, procedimento esse que demanda um planejamento sólido e uma equipe bem estruturada de agentes públicos, com a finalidade de atender a população de forma célere e adequada, tornando o desenrolar do processo o mais rápido e regular possível.

Conforme exposto no item 2.3 do presente trabalho, há a possibilidade de que a União transfira aos estados e aos municípios áreas de sua propriedade que estejam irregularmente ocupadas, para que os referidos entes procedam à sua regularização. Isso, por óbvio, demanda o envolvimento de órgãos municipais e estaduais que atuam no planejamento e aplicação da política pública de regularização fundiária, entre os quais estão as Secretarias de Obras, de Finanças e Tributação, de Planejamento, do Meio Ambiente, além de órgãos de consultoria, como a respectiva Procuradoria do ente. Segundo MOURA (2017):

Sugere-se que seja montada uma estrutura somente para a Reurb. A criação de comissões em que se divide a função atual do servidor com a Reurb pode dar certo, mas os resultados provavelmente serão mais demorados.

Outro ponto importante é o de que os agentes públicos envolvidos com a regularização fundiária mantenham contato constante com o cartório de registro de imóveis responsável pela área na qual estão localizadas as unidades imobiliárias irregulares, com o objetivo de que eventuais dúvidas relativas aos documentos necessários ao registro dos imóveis sejam sanadas.

Além disso, o Município deve adotar medidas com a finalidade de que seja feita a classificação dos núcleos urbanos informais para fins de regularização fundiária, como prevê o art. 30, inciso I, da Lei n. 13.465/2017, segundo o qual “compete aos municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados, classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb”.

Nesse contexto, é importante ressaltar que, caso o município já possua um plano diretor urbano, possivelmente o ente já terá delimitado as zonas especiais de interesse social (ZEIS), correspondente a uma 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 (art. 18, § 1º, da Lei n. 13.465/2017).

A delimitação dessas áreas é medida de grande importância, porque o principal objetivo da Reurb é a regularização fundiária de áreas ocupadas pela população de baixa renda. Corroborando essa conclusão o fato de tal classificação poder ser requerida pelos legitimados, caso em que o município terá um prazo de até 180 (cento e oitenta) dias para fazê-la, sob pena de a indicação de quem fez o requerimento prevalecer, nos termos do art. 30, § 2º, da Lei n. 13.465/2017.

Aqui, é possível vislumbrar a nítida preocupação do legislador em conferir ao interessado um meio de prosseguir com a delimitação das zonas de interesse social, na hipótese de o município permanecer inerte. Aliás, a classificação apresentada pelo requerente deve prevalecer mesmo no caso de ser feita uma revisão pelo referido ente, mediante estudos técnicos que a justifique, conforme previsão do § 3º do referido art. 30.

Ressalte-se que a própria Reurb não exige a edição de lei para que esta delimitação seja feita, ou seja, tal procedimento pode ser feito a partir de ato do chefe Poder Executivo, conforme previsão do art. 13, inciso I, *in verbis*:

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; (BRASIL, 2017).

Assim, o chefe do Poder Executivo deverá editar ato infralegal de sua competência (decreto, por exemplo), a fim de que a delimitação das zonas de interesse social seja feita. Isso, por óbvio, não impede que a delimitação também seja feita por meio de lei, o que ocorre, por exemplo, no município de Aparecida de Goiânia, que editou a Lei n. 2.707/2007.

### **3.2. Procedimento de regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) e de interesse específico (Reurb-E).**

Conforme já visto no item 2.4 desse trabalho, a regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) cuida do procedimento aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por pessoas de baixa renda, assim declarado por ato do poder público, enquanto a regularização fundiária de interesse específico cuida dos demais casos.

Nesse ponto, é importante ressaltar que o parâmetro utilizado é o da predominância, isto é, as pessoas que residem em determinado núcleo informal devem ser predominantemente de baixa renda (maioria), o que, por óbvio, não impede que uma família de renda média também resida naquele local e, assim, seja também beneficiada.

O art. 13, § 4º, da Lei n. 13.465/2017 prevê que os municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como meio de subsidiar a geração de emprego e renda, bem como a integração social no núcleo urbano informal a ser regularizado, não fazendo distinção, nesse ponto, entre a regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico.

No que diz respeito às fases do procedimento administrativo, o art. 28 do referido diploma legal prevê as medidas a serem seguidas pelos interessados e pelo poder público, *in verbis*:

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

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

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

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

VI - expedição da CRF pelo Município; e

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

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. (BRASIL, 2017).

A observância correta de cada uma dessas fases é de extrema importância, pois, ao final do procedimento, o interessado obterá o título de propriedade da unidade imobiliária que ocupa. Portanto, o poder público deve estar sempre atento com o objetivo de evitar fraudes, devendo atuar incisivamente para que pessoas má

intencionadas não possam se beneficiar. Assim, as citadas fases serão abordadas nos subitens seguintes, nos quais serão indicados os aspectos mais relevantes de cada uma delas.

### **3.2.1. Requerimento dos legitimados.**

O requerimento dos legitimados constitui o primeiro passo para que o procedimento de regularização fundiária tenha início e é de grande importância compreender a intenção do legislador ao aprovar um rol não taxativo, isto é, de não limitar aqueles entes, entidades ou pessoas aptos a fazer tal pleito.

Os legitimados a requerer o procedimento de regularização fundiária estão indicados no art. 14 da Lei n. 13.465/2017, *in verbis*:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:  
I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;  
II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;  
III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;  
IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e  
V - o Ministério Público. (BRASIL, 2017).

Os entes políticos e entidades indicados nos incisos I, IV e V, revelam a preocupação do legislador em conferir ao poder público a possibilidade de atuar no procedimento de regularização fundiária. No primeiro inciso, estão todos os entes políticos da Federação, que podem inclusive utilizar as entidades da administração pública indireta para o alcance do fim determinado pela Lei n. 13.465/2017.

O art. 4º do Decreto-lei n. 200/1967 dispõe sobre a organização da administração indireta, que compreende as entidades dotadas de personalidade jurídica própria - autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Portanto, como os entes políticos exercem um controle de finalidade sobre tais entidades (CARVALHO, 2019, p. 178), elas podem ser criadas com a finalidade de atender ao fim almejado pela Reurb.

Por outro lado, tem-se a previsão de que a Defensoria Pública e o Ministério Público também poderão atuar na regularização fundiária, o que demonstra a

preocupação do legislador em conferir a tais instituições a legitimidade para requerer o referido procedimento. Isso vai ao encontro das previsões constitucionais que tratam a respeito delas (art. 127 a 130-A e 134 a 135 da Constituição Federal).

Segundo tais previsões, a Defensoria Pública e o Ministério Público são instituições permanentes, essenciais à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhes, respectivamente, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis; bem como a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, dos direitos individuais coletivos, de forma integral e gratuita.

Desse modo, os membros das referidas entidades devem atuar na defesa dos direitos da população de baixa de renda, garantindo-lhes moradia digna e regular, o que pode ser feito por meio da sua legitimidade em requerer o procedimento de regularização fundiária.

No requerimento, deverá constar em que modalidade de Reurb se amolda a área objeto do pedido de regularização e, caso ainda não tenha sido feita a classificação da área como núcleo informal, caberá ao interessado requerer tal medida, conforme já exposto no tópico anterior. Na hipótese de o procedimento ter sido instaurado de ofício pelo ente político (União, Estado, Distrito Federal ou Municípios), deve ele indicar a modalidade de Reurb a ser escolhida, conforme prevê o art. 30, § 1º, da Lei n. 13.465/2017.

Por fim, na hipótese de o requerimento ser feito pelos demais legitimados (indicados nos incisos II a V), eventual indeferimento do pedido deverá ser fundamentado, devendo o ente político esclarecer por quais motivos o pedido não foi acolhido (art. 32 e parágrafo único, da Lei n. 13.465/2017). Tal medida demonstra a preocupação do legislador em proporcionar ao interessado meios de saber quais irregularidades devem ser sanadas, para que o seu pedido seja acolhido futuramente.

### **3.2.2. Processamento administrativo do requerimento.**

Com a instauração da Reurb, o Município deverá fazer buscas com a finalidade de se constatar a titularidade do domínio dos imóveis localizados na aérea em que está o núcleo urbano informal a ser regularizado, principalmente por meio da verificação das certidões de matrícula atualizada dos imóveis, caso eles tenham,

conforme prevê o art. 31 da Lei n. 13.465/2017.

Essa busca, quando se tratar da regularização fundiária de interesse social será gratuita, conforme exposto no item 2.4 desse trabalho. Todavia, cuidando-se de imóveis públicos ou privados, caberá aos municípios identificar os titulares do domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação (art. 31, § 1º, da Lei n. 13.465/2017).

Tal previsão revela a necessidade de o poder público observar os princípios do contraditório e da ampla defesa, corolários do Estado Democrático de Direito, com o objetivo de que todos aqueles eventualmente interessados nos imóveis localizados na área a ser regularizada possam se manifestar (CUNHA, 2019, p. 56). Na hipótese de haver impugnação, o conflito poderá ser dirimido extrajudicialmente, conforme explicitado no item 2.3 do presente trabalho; e, não havendo manifestação dos interessados, tal fato será interpretado como concordância (art. 31, § 6º, da Lei n. 13.465/2017).

Desse modo, é possível concluir que a notificação de eventuais interessados tem a finalidade de garantir aos ocupantes dos núcleos informais localizados em áreas urbanas a serem regularizadas, a manutenção das suas unidades imobiliárias e a consequente preservação das situações de fato existentes, o que certamente evitará fraudes.

Por fim, é importante salientar que fica dispensado o procedimento de notificação, caso sejam seguidos os procedimentos da demarcação urbanística (art. 31, § 9º). Tal dispensa se justifica porque esta demarcação tem a finalidade de identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares inscritos na matrícula dos imóveis ocupados (art. 11, inciso IV, da Lei n. 13.945/2017).

Portanto, com a realização da demarcação urbanística, o poder público já possui condições de saber, com segurança, quem são os proprietários dos imóveis localizados nas áreas a serem regularizadas, além de conseguir a concordância com o procedimento de regularização fundiária a ser executado.

### **3.2.3. Confecção do projeto de regularização fundiária e saneamento do**

## **processo administrativo.**

Com a instauração da Reurb, o município deverá aprovar o projeto de regularização fundiária, no qual deve constar a responsabilidade das partes envolvidas, nos termos do art. 33 da lei n. 13.465/2017. Sobre essa questão, o § 1º do referido dispositivo legal é bastante elucidativo em relação às diferenças entre a regularização urbana de interesse social (Reurb-S) e a regularização urbana de interesse específico (Reurb-E), dispensando maiores esclarecimentos, *in verbis*:

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

I - na Reurb-S, caberão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

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

III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

§ 2º Na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, às suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel. (BRASIL, 2017).

Nesse ponto, nota-se, mais uma vez, a intenção do legislador em conferir ao poder público o encargo de dar andamento ao procedimento no caso da regularização fundiária de interesse social, conferindo-lhe a incumbência de elaborar o respectivo projeto e de adotar medidas a fim de que a infraestrutura essencial seja oferecida à população presente na área a ser regularizada.

Essa infraestrutura essencial, segundo o art. 36, § 1º, da Lei n. 13.465/2017, compreende os sistemas de abastecimento de água potável e de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, a rede de energia elétrica domiciliar, soluções de drenagem e outros equipamentos a serem definidos pelos municípios em função das necessidades locais e características regionais.

Portanto, nota-se que essa etapa de elaboração do projeto de regularização fundiária pode ser considerada a fase mais importante de todo o procedimento, pois a sua conclusão demanda o levantamento de informações a respeito da infraestrutura das áreas a serem regularizadas.

Por fim, é feito o saneamento do processo administrativo, fase essa que

tem o objetivo de averiguar eventuais falhas no decorrer do procedimento, para que sejam sanadas.

### **3.2.4. Decisão da autoridade competente, expedição da certidão de regularização fundiária pelo Município e o seu registro.**

A decisão da autoridade competente é o ato por meio do qual será determinada o processamento administrativo da regularização fundiária. Nesta fase, deverá ser feita toda a análise do projeto de regularização fundiária aprovado, e, havendo necessidade, poderão ser indicadas intervenções a serem executadas, conforme prevê o art. 40, inciso I, da Lei n. 13.465/2017 (CUNHA, 2019, p. 130).

Não havendo vícios a serem sanados, o projeto será devidamente aprovado e, em seguida, serão identificados e declarados os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, bem como os seus respectivos direitos reais (arts. 40, incisos II e III).

Nesse ponto, resta mais uma vez demonstrada a preocupação do legislador em garantir a observância de todos os requisitos estabelecidos pela legislação, à medida que determina a nova conferência do projeto de regularização fundiária, mesmo após a fase de decisão saneadora. Tal previsão, por um lado, é louvável, pois confere mais segurança ao procedimento, todavia, por outro lado, pode causar uma maior demora em sua conclusão.

Com a aprovação do projeto, será expedida a certidão de regularização fundiária (CRF), que é o ato administrativo de aprovação do procedimento e deve ser acompanhado do respectivo projeto. O art. 41 da Lei n. 13.465/2017 elenca os elementos mínimos que devem constar nesse documento, *in verbis*:

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

- I - o nome do núcleo urbano regularizado;
- 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. (BRASIL, 2017).

Essas informações devem constar de forma clara no documento, a fim de que possa ser feito o regular registro da certidão de regularização fundiária (CRF) e do respectivo projeto junto ao oficial do cartório de registro de imóveis responsável pela área na qual estão localizadas as unidades imobiliárias regularizadas, nos termos do que preveem os arts. 42 a 54 da Lei n. 13.465/2017.

Esse procedimento de registro é de extrema importância, pois a propriedade de bem imóvel é adquirida pelo registro, de acordo com o art. 1.245 do Código Civil. Assim, todos os atores envolvidos no procedimento de regularização fundiária, entre os quais estão agentes públicos, autoridades, notários e registradores, devem ter atenção redobrada, a fim de evitar que eventuais fraudes sejam praticadas por terceiros de má-fé (CUNHA, 2019, p. 165).

Outro ponto importante a respeito do registro é a hipótese de a unidade imobiliária estar localizada em área em que não há matrícula no cartório de registro de imóveis. Nesse caso, o registro do projeto da regularização fundiária necessariamente será precedido da abertura de uma nova matrícula, quando for o caso, a abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado, e o registro dos direitos reais indicados na certidão de regularização fundiária junto às matrículas dos respectivos lotes (art. 44, § 1º, incisos I a III, da Lei n. 13.465/2017).

Por fim, conforme já exposto no item 2.4 do presente trabalho, é importante lembrar que o registro da certidão de regularização fundiária dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados; e, além disso, também independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), conforme prevê o art. 44, §§ 3º e 4º, da Lei n. 13.465/2017.

Essas previsões legais revelam uma importante característica da regularização fundiária, qual seja, a concessão da propriedade originária do bem imóvel, fazendo com que os proprietários tenham acesso ao bem livre e desembaraçado de quaisquer ônus.

### **3.3. Problemas relacionados à implementação da regularização fundiária no Brasil.**

Conforme demonstrado ao longo de todo o presente trabalho, a Lei n. 13.465/2017 inovou o ordenamento jurídico, prevendo de forma minuciosa todas as fases do procedimento de regularização fundiária, bem como os mecanismos a serem utilizados na sua implementação. Todavia, para que o procedimento seja feito de forma célere e efetiva, é necessário que mais algumas barreiras sejam transpostas.

A primeira delas é a falta da informação da população de baixa renda – alvo prioritário da Lei n. 13.465/2017 – a respeito do procedimento, o que certamente causa até mesmo uma resistência nessas pessoas. Como a regularização fundiária tem a finalidade tornar a unidade imobiliária regular, uma série de requisitos devem ser observados, conforme exposto ao longo da presente seção, entre os quais estão a visita das unidades imobiliárias a serem regularizadas, a fim de se verificar a situação da infraestrutura, fato que demanda um contato direto do agente público com a população.

Portanto, para que o contato com essas famílias seja feita da melhor forma possível, é necessário que o poder público implemente instrumentos para informar a população da maneira mais didática possível. Essa medida é primordial para que a regularização fundiária seja feita de forma efetiva, pois os ocupantes de unidades imobiliárias localizadas em áreas irregulares muitas vezes possuem um certo bloqueio com a atuação estatal. Isso se deve ao modelo de normatização da cidade formal, fomentado pelas elites, “que origina uma barreira institucional para a provisão de moradia para as populações com baixo rendimento” (ABRAMO, 2007).

Essa barreira, em grande parte dos casos, se configura porque as áreas irregulares são locais com uma infraestrutura deficitária, em que a população local muitas vezes não tem acesso à água tratada, serviços de saúde e educação. Esse cenário de déficit habitacional acaba por gerar um quadro de insegurança nas pessoas que ocupam as unidades imobiliárias localizadas nessas áreas.

Os loteamentos irregulares, especialmente os formados por pessoas de baixa renda, constituem o resultado de um histórico de exclusão dessas populações, causado pelo próprio modo como ocorreu o desenvolvimento das cidades brasileiras, “reforçando as relações de privilégio e domínio de classe na própria paisagem física das cidades” (HARVEY, 2014, p. 18).

Essa desconfiança da população de baixa renda se agrava com a cobrança

de tributos após a conclusão do procedimento. Embora a regularização fundiária e o registro do imóvel não gere custos aos ocupantes das unidades imobiliárias localizadas em áreas irregulares, o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) passará a ser cobrado. A título de exemplo, tem-se o caso da cidade de São José dos Campos, em que a prefeitura passou a cobrar o IPTU nos imóveis regularizados entre os anos de 2013 e 2017, ressalvados os imóveis localizados nas zonas especiais de interesse social (2017).

Como compete aos Municípios a instituição do IPTU, caberá à respectiva Câmara Municipal em conjunto com o chefe do Poder Executivo local deliberar sobre a matéria. Um fato é certo, a cobrança desse tributo certamente impactará negativamente o procedimento de regularização fundiária.

Aliado a esse problema, tem-se a crescente violência verificada nos grandes centros urbanos, como as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, nas quais existem grandes complexos habitacionais irregulares, ocupados quase em sua totalidade por populações de baixa renda e dominados por facções criminosas. Isso torna o acesso a essas áreas por agentes públicos destinados a fazer o procedimento de regularização fundiária quase impossível, pois a própria força policial tem dificuldade em nelas ingressar.

Por fim, ainda tem-se a gratuidade do processo no caso de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S). Embora seja louvável a intenção do legislador em isentar as populações de baixa renda dos custos relacionados ao procedimento, os oficiais de cartório não receberão nenhum valor para fazer o trabalho de abertura de matrículas e registro dos projetos. Isso certamente fará com que eles não se interessem pelo assunto à primeira vista, sendo impositivo a atuação do poder público no sentido de coibir eventuais omissões por parte dos registradores.

## CONCLUSÃO

As inovações trazidas pela Lei n. 13.465/2017 realmente constituíram um novo marco em relação à regularização fundiária no Brasil, sendo evidente a intenção do legislador de esmiuçar da maneira mais didática possível todos os conceitos, instrumentos e fases do procedimento.

O próprio histórico da regularização fundiária no Brasil demonstra que essa questão não foi tratada com a devida atenção ao longo dos séculos, o que é comprovado porque o primeiro diploma legal a tratar da matéria foi a Lei de Terras, datada do ano de 1850. Em outras palavras, somente depois de cerca de 350 (trezentos e cinquenta) anos de ocupação do território brasileiro pelos colonizadores, o poder público se atentou para a necessidade de se editar a referida norma.

Isso se justifica pelo modelo de colonização implementado no Brasil (modelo de exploração), em que a metrópole Portugal tinha como interesse primordial a extração de todos os recursos disponibilizados pela colônia, isto é, não era interesse primordial de Portugal a ocupação e regularização das áreas ocupadas no Brasil.

Além disso, a grande extensão do território brasileiro foi outro fator que contribuiu para a demora no tratamento da questão da regularização fundiária. Como as terras eram fartas, não se verificavam muitas disputas, o que gradativamente veio se modificando ao longo do século XIX, sobretudo, quando as grandes propriedades de café começaram a ser implementadas no território nacional.

No âmbito urbano, com o crescimento exponencial das cidades, especialmente a partir da década de 1930, surgiu a necessidade de o poder público editar uma norma com a finalidade de organizar o espaço urbano destinado à habitação, estabelecendo critérios de infraestrutura mínima para que as populações de baixa renda tivessem uma moradia digna, o que veio a ser implementado com a Lei n. 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo).

Essa preocupação se intensificou nas décadas seguintes, com a edição das Leis n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e n. 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), sendo esta última a grande responsável por facilitar o acesso das populações de baixa renda a moradias regulares, sobretudo, em razão da facilitação de acesso a financiamentos bancários para a aquisição da casa própria.

Portanto, nota-se que a regularização fundiária urbana foi uma questão que foi deixada de lado pelo poder público por quase cinco séculos – desde a ocupação do território brasileiro pelos portugueses até o fim da década de 1970, quando foi aprovada a Lei do Parcelamento do Solo –, mas que passou a receber a devida atenção nos últimos quarenta anos, por meio da edição de novas leis e da implementação de novas políticas públicas.

Nesse cenário, a Lei n. 13.465/2017 constituiu um importante marco relacionado ao tema da regularização fundiária urbana. Conforme amplamente explicitado no presente trabalho, ela passou a prever importantes instrumentos para que a regularização de moradias seja feita, especialmente a legitimação fundiária e a legitimação de posse. Além disso, a nova lei passou a prever, de forma pormenorizada, todas as fases do procedimento, especificando as providências a serem realizadas, bem como os agentes responsáveis por cada uma delas.

Outro importante ponto trazido pela Lei n. 13.465/2017 diz respeito à facilitação para que a população de baixa renda tenha acesso à regularização fundiária, prevendo a isenção de custos e emolumentos. Isso revela a clara intenção do legislador em proporcionar aos ocupantes de núcleos urbanos informais meios de regularizar a sua moradia, sendo certo que essa previsão legal incentivará a busca pela regularização fundiária.

Todavia, a simples intenção do legislador não será capaz, por si só, de mudar drasticamente o paradigma da regularização fundiária no país, sendo impositiva uma atuação conjunta dos agentes envolvidos no procedimento, entre os quais estão autoridades, notários, registradores, agentes públicos e instituições, como o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Mais do que isso, o poder público deverá adotar mecanismos com a finalidade de estabelecer uma melhor comunicação com as famílias ocupantes das unidades imobiliárias localizadas em áreas irregulares, sobretudo, com as populações de baixa renda, em que a mão do Estado muitas vezes é quase invisível. Nesse particular, um dos maiores obstáculos encontrados pelo poder público é a crescente violência que assola os núcleos urbanos informais presentes nas grandes cidades brasileiras, nos quais até mesmo a força policial não consegue penetrar.

Portanto, o Estado deve adotar meios de diminuir a criminalidade nessas áreas, neutralizando a ação de grupos criminosos, a fim de não só trazer segurança à população, mas também de possibilitar a regularização fundiária nas localidades

ocupadas por famílias de baixa renda. Isso possibilitará a implementação de importantes infraestruturas nessas áreas, especialmente no campo da saúde e da educação.

Diante dessa conjuntura, embora a Lei n. 13.465/2017 revele a melhor intenção do legislador, é possível concluir que ela foi apenas o ponta pé inicial para que o paradigma da regularização fundiária no Brasil mude de forma contundente. Como abordado ao longo do presente trabalho, é necessário que o poder público faça o manejo de políticas públicas, consistentes na destinação e treinamento de agentes, a fim de que se tornem capacitados para atuar no procedimento de regularização fundiária, em conjunto com os demais atores (notários, registradores e instituições); bem como no desenvolvimento de uma aproximação com a população de baixa renda, com o objetivo de passar as informações e benefícios de forma correta e transparente.

Com a implementação dessas políticas, aliada às certas previsões legais trazidas pela Lei n. 13.465/2017, será possível se alcançar grande parte dos objetivos elencados na novel legislação.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A Cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. 2007, p. 25-54, v. 9, nº 2, nov., 2007.

BRASIL. Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras). Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmária sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica.

BRASIL. Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei n.º 601, de 18 de Setembro de 1850.

BRASIL. Decreto n.º 451-B de 31 de maio de 1890. Estabelece o registro e transmissão de imóveis pelo systema Torrens.

BRASIL. Lei n.º 1.237, de 24 de setembro de 1864. Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de crédito real.

BRASIL. Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

BRASIL. Lei n.º 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 2.707/2007. Institui as áreas especiais de interesse social (AEIS), bem como as normas para regularização fundiária das áreas ocupadas ou não e cria o plano habitacional de interesse social (PHI), e dá outras providências.

BRASIL. Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 13.465/2017, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.

BUENO, Eduardo. *Capitães do Brasil: a saga dos primeiros colonizadores*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 6 ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

CELESTINO, Vivian da Silva; ROCHA, Ronaldo dos Santos da. *História da ocupação territorial do Brasil*. In: Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação, Recife: UFPE, 2010.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd\\_2010\\_caracteristicas\\_populacao\\_domicilios.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf)>. Acesso em 05/05/2020.

Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro. 2016. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76697&codUsuario=0>. Acesso em 15/07/2020.

COUTINHO, Laura. Hernando de Soto e sua tentativa de solucionar o mistério do desenvolvimento. Revista Direito GV. São Paulo: 2010. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/hernando-de-soto-sua-tentativa-de-solucionar-misterio-desenvolvimento>. Acesso em 18/07/2020.

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

Entenda a Tramitação da Medida Provisória. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>. Acesso em 04/06/2020.

FERNANDES, Edésio. *Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas*. 2010. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16050891.pdf>. Acesso em 21/04/2020.

FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”*. Belo Horizonte: Del Rey, 1988.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

MACEDO, Joaquim Manoel. *Lições de história do Brasil para uso dos alunos do Imperial Collegio de Pedro Segundo*. Rio de Janeiro: Typ. Imparcial, 1861.

Maria Helena Diniz. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2002, vol. 4.

Medida Provisória transforma a regularização fundiária no Brasil, criando novos institutos jurídicos. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/medida-provisoria-transforma-a-regularizacao-fundiaria-no-brasil-criando-novos-institutos-juridicos>. Acesso em 05/07/2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MOURA, Jocsã Araujo. Regularização fundiária urbana: aspectos práticos. Disponível em: [https://www.sinoreg-es.org.br/Documentos/Upload\\_Conteudo/arquivos/nova\\_CARTLHA\\_REGULARIZ\\_A%C3%87%C3%83O%20FUNDI%C3%81RIA%20URBANA\\_2017.pdf](https://www.sinoreg-es.org.br/Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/nova_CARTLHA_REGULARIZ_A%C3%87%C3%83O%20FUNDI%C3%81RIA%20URBANA_2017.pdf). Acesso em 15/08/2020.

PAIVA, João Pedro Lamana. A nova medida provisória nº 759/2016 e seus reflexos no RI. 2018. Disponível em: <http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp->

<content/uploads/2018/07/Legitima%C3%A7%C3%B5es-Funda%C3%A7%C3%A3o-ENORE-.pdf>. Acesso em 30/07/2020.

PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização fundiária: reflexos sobre as inovações legislativas. In: ENCONTRO NACIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL, XLIV, 2017, Curitiba: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, 2017. Disponível em: <https://irib.org.br/files/palestra/xliv-tema-06-joao1.pdf>. Acesso em 30/07/2020.

Parecer da Comissão Mista da MPV n. 759 de 2016. 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5241252&ts=1594034644525&disposition=inline> . Acesso em 14/08/2020.

PINTO, Victor Carvalho. A regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017. 2017. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4109237/mod\\_resource/content/1/A%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fundia%C3%A1ria%20Urbana%20na%20Lei%2013.465.2017%20-%20Victor%20Carvalho%20Pinto.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4109237/mod_resource/content/1/A%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fundia%C3%A1ria%20Urbana%20na%20Lei%2013.465.2017%20-%20Victor%20Carvalho%20Pinto.pdf) . Acesso em 15/07/2020.

PINTO, Victor Carvalho. Mitos e verdades sobre a nova Lei da Regularização Fundiária Urbana. 2017. Disponível em: <https://caosplanejado.com/mitos-e-verdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>. Acesso em 18/08/2020.

PONTES, Daniele Regina. BERTOL, Laura Esmanhoto. *Regularização fundiária: um panorama geral das irregularidades*. In: KOZICKI, Kátia et al (org). Espaços e suas ocupações: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo. 1 ed. Campinas: Russell, 2010.

Prefeitura quer cobrar IPTU nos bairros regularizados de São José dos Campos. 2017. Disponível em: [https://www.ovale.com.br/\\_conteudo/2017/06/politica/8721-prefeitura-](https://www.ovale.com.br/_conteudo/2017/06/politica/8721-prefeitura-)

quer-cobrar-iptu-nos-bairros-regularizados-de-s-jose.html. Acesso em 03/09/2020.

Projeto de Lei de Conversão 12/2017. MPV 759/2016. Ementa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122078>. Acesso em 05/08/2020.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: EdUSP, 2005.

SANTOS NETO, Dercino Sancho dos. *A origem do serviço notarial e de registro de imóveis no Brasil*. 2009. Disponível em: <<http://registrodeimovel.blogspot.com/2009/05/origem-do-servico-notarial-e-de-registro.html>>. Acesso em 12/04/2020.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981.

SILVA, Renan Luiz dos Santos da. Regularização fundiária urbana e a Lei n. 13.465/2017: aspectos gerais e inovações. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/37029>. Acesso em 10/08/2020.

SILVA, Wellington Souza. Déficit habitacional. 2014. Disponível em: <https://www.infoescola.com/geografia/deficit-habitacional/>. Acesso em 03/07/2020.

Usucapião extrajudicial: reflexões sobre questões controvertidas no registro de imóveis. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/265756/usucapiao-extrajudicial-reflexoes-sobre-questoes-controvertidas-no-registro-de-imoveis>. Acesso em 15/07/2020.

VILLELA, Annibal Villanova; SUZIGAN, Wilson. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: IPLA. INPES, 1973.



**RESOLUÇÃO n°038/2020 – CEPE**

**ANEXO I**

**APÊNDICE ao TCC**

**Termo de autorização de publicação de produção acadêmica**

O(A) estudante FLÁVIA MARIA MIRANDA DE LIMA  
do Curso de DIREITO, matrícula 2016.2.0001.1713-2  
telefone: (62) 981810122 e-mail flaviamariamiranda@pucgoias.edu.br na  
qualidade de titular dos direitos autorais, em consonância com a Lei n° 9.610/98 (Lei dos  
Direitos do autor), autoriza a Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) a  
disponibilizar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado  
LEI Nº 13.465/2017 E O NOVO PARADIGMA DE REGULACÃO  
FUNÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, por 5 (cinco) anos, conforme  
permissões do documento, em meio eletrônico, na rede mundial de computadores, no formato  
especificado (Texto (PDF); Imagem (GIF ou JPEG); Som (WAVE, MPEG, AIFF, SND);  
Vídeo (MPEG, MWV, AVI, QT); outros, específicos da área; para fins de leitura e/ou  
impressão pela internet, a título de divulgação da produção científica gerada nos cursos de  
graduação da PUC Goiás.

Goiânia, 03 de dezembro de 2020.

Assinatura do(s) autor(es): [Assinatura]

Nome completo do autor: FLÁVIA MARIA MIRANDA DE LIMA

Assinatura do professor-orientador: [Assinatura]

Nome completo do professor-orientador: Eurípides Balsanulfo de Freitas e Abreu