

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ASPECTOS GERAIS E PROCESSAMENTO NO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

Samuel Guimarães Espíndola¹

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Ferreira Pazini²

Resumo

Tendo em vista que hoje, cerca de 24,8 milhões de imóveis no Brasil possuem algum tipo de irregularidade, pesquisa-se sobre a regularização fundiária em seus aspectos gerais e seu processamento no Cartório de Registro de Imóveis, a fim de verificar o grau de complexidade do tema e os benefícios da sua realização. Para tanto, é necessário entendermos melhor o procedimento, verificando suas modalidades, aplicabilidades e sua tramitação dentro da serventia imobiliária. Realiza-se, então, uma pesquisa teórico qualitativa através de uma verificação que funda-se no exame bibliográfico dos assuntos relacionados para um embasamento consolidado do tema em questão. Diante disso, constatou-se que a Reurb carrega em si muitas vantagens e proveitos para o Município, para o cartório, mas principalmente, para o beneficiário final.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Propriedade. Posse. Direitos Reais. Município. Cartório de Registro de Imóveis. Registro.

¹ samuelespindola@ufu.br

² Professor de Direito Civil no curso de graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia. Ex-professor do curso de Mestrado em Direito Público da Universidade Federal de Uberlândia. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (1996). Especialista em Direito Civil pela Universidade Federal de Uberlândia (1999). Mestre em Direito das Relações Sociais - subárea de Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003). Doutor em Direito das Relações Sociais - subárea de Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2012). Autor do livro Alimentos e Sucessão na União Estável e de diversos artigos na área de Direito Civil. Membro do Instituto de Direito Privado - IDP.

LAND REGULARIZATION: GENERAL ASPECTS AND PROCESSING IN THE REAL ESTATE REGISTRY OFFICE

Abstract

Considering that today, about 24,8 million properties in Brazil have some type of irregularity, research is carried out on land regularization in its general aspects and its processing at the Real Estate Registry Office, in order to verify the degree of complexity of the theme and the benefits of its realization. Therefore, it is necessary to better understand the procedure, verifying its modalities, applicability and its processing within the real estate service. Then, a qualitative theoretical research is carried out through a verification that is based on the bibliographical examination of the related subjects for a consolidated foundation of the theme in question.

Keywords: Land Regularization. Property. Possession. Real rights. County. Real Estate Registry Office. Record.

1. INTRODUÇÃO

Tratando-se do tema da propriedade no Brasil, encontraremos diversas questões a serem debatidas, desde a sua concepção até sua extinção. Iniciando no descobrimento do Brasil, a propriedade passou por diversas etapas até ser o que conhecemos hoje, passando pelas capitânicas hereditárias, sesmarias, latifúndios, Registro do Vigário até a Lei de Terras em 1850. Este contexto é um exemplo claro dos ensinamentos de Farias e Roselvald (2018, p. 266) ao afirmarem que “enquanto as relações humanas estiverem presas na localização geográfica, deverá existir uma forma de regime de propriedade”. É inerente ao ser humano o anseio à segurança e a certeza advinda da propriedade privada devidamente registrada, e com amparo constitucional torna-se um direito fundamental.

José Celso Vilela é Registrador de imóveis em Itabira/MG e foi o primeiro diretor de regularização fundiária do Colégio Registral Imobiliário, e nos diz que “o imóvel é o palco a atividade humana, é onde se mora, onde se presta um serviço” (Conexão CORI-MG, 2020), e devido a essa importância histórica e de subsistência, legislações têm sido atualizadas para tornar real e tangível a concretização desses direitos fundamentais nos tempos atuais.

Atualmente vivemos em um período crítico, em uma pandemia mundial onde nos é dito que um dos principais meios de se evitar a disseminação do vírus da COVID-19 é permanecendo em casa, destaca-se neste momento a importância dos meios mínimos de sustento como a energia elétrica e saneamento básico.

Dados de estudos realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional em parceria com a Fundação João Pinheiro no ano de 2019 revelaram que, no Brasil, 24,8 milhões de residências apresentam algum tipo de inadequação. Essa inadequação pode ser de a) infraestrutura, como o fornecimento de energia elétrica e abastecimento de água; b) edilícia, situações em que os cômodos servem também de dormitório ou ausência de banheiro, e; c) fundiária, como temos estudado, seja pela ausência de registro ou assentamentos irregulares.

Não necessariamente falamos de imóveis marginalizados ou favelizados, pois as irregularidades não são somente as descritas acima, mas também ambientais e sociais. Ambiental pois pode haver núcleos urbanos informais em Áreas de Preservação Permanente (APP) ou mesmo áreas de risco geológico, e nestes casos deve-se realizar um estudo técnico visando a melhor adequação dessas pessoas. As irregularidades socialmente supridas são no sentido da privação e limitação que o ocupante enfrenta, seja na contratação de crédito ou mesmo disposição do bem.

Neste contexto, uma política encontrada para buscar solucionar essa questão é a regularização fundiária, que nas palavras de Loureiro:

“É um instrumento de intervenção estatal no parcelamento irregular realizado em área de terra pública ou privada, com a finalidade de garantir à pessoa ou entidade familiar o acesso à moradia digna e segura, devidamente titulada, em local dotados dos equipamentos urbanos e meio ambiente sustentável.” (LOUREIRO, 2018, p. 902)

O acesso à moradia digna e segura, amparada por um título que confere tal direito é um dos principais objetivos da Reurb.

2. ASPECTOS GERAIS

A definição de regularização fundiária é abordada no artigo 9º da Lei nº 13.465/2017 ao dizer que esta é o conjunto “das medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”. Destes aspectos, se destaca o benefício social, deixando de lado os antigos direitos reais de concessão real de uso (CDRU) e concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), concretizando a regularização através de títulos aquisitivos, proporcionando ao proprietário maiores benefícios.

Hely Lopes Meirelles (2001, p. 485/490) conceitua a concessão real de uso da seguinte maneira:

“Concessão de direito real de uso – é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social”.

A concessão de uso é uma espécie do gênero concessão de direito real de uso, há também a espécie destinada a fins industriais e comerciais. Os institutos da CDRU e da CUEM mostram-se menos vantajosos face à Reurb, visto que esta última fornece ao beneficiário final o próprio título aquisitivo e assim reconhece a propriedade do bem, enquanto que as duas primeiras oferecem ao cessionário somente o direito à exploração, neste contexto caso haja desvio de sua finalidade, o bem pode até mesmo ser revertido à Administração.

No artigo 10 da Lei nº 13.465/2017 é elencado diversos objetivos da Reurb que devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Dentre eles, destaco dois incisos: VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; e VII - garantir a efetivação da função social da propriedade. Estes incisos possuem como base os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal, no artigo 5º, incisos XXII - é garantido o direito de propriedade; e XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

A Reurb compreende duas modalidades, a Regularização Fundiária de Interesse Social - REURB-S e a Regularização Fundiária de Interesse Específico - REURB-E. A primeira, destina-se aos núcleos urbanos informais ocupados por pessoas de baixa renda. A segunda (Reurb-E), ao contrário, é aplicável aos núcleos em que as pessoas não se enquadram como baixa renda. A Lei nº 13.465/2017 não estabelece parâmetros para a classificação de “pessoas de baixa renda”, contudo o Decreto nº 9.310/2018 que regulamenta a mencionada lei, nos trás em seu artigo 6º que poderá ser estabelecido em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo. O parágrafo único limita estabelecer que não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no país.

É necessários compreendermos melhor alguns conceitos abordados na legislação da Reurb:

A) **Núcleo urbano informal** é aquele clandestino, irregular e que de alguma forma não se foi possível realizar a titulação de seus ocupantes. Este pode estar consolidado, ou seja, aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, e a localização das vias de circulação, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município, conforme o inciso III do art. 11 da Lei da Reurb. Essa situação pode ocorrer devido à ausência de aprovação do município, devido a inexistência de registro imobiliário ou pela execução do projeto diversa do que foi aprovado e registrado.

Conforme Michely Freire Fonseca Cunha (2021, p. 45), “é perfeitamente possível ter um loteamento totalmente registrado, com matrículas abertas para os lotes ou unidades autônomas e ser necessário fazer o uso da REURB para cumprir o aspecto jurídico da titulação final”, ou seja, ainda que um empreendimento esteja registrado no cartório, e durante sua construção for realizado algo diferente da documentação registrada, este empreendimento pode ser objeto de Reurb.

B) **Certidão de Regularização Fundiária (CRF)** consiste no documento final da Reurb, é expedido pelo município, e apresenta o projeto da regularização aprovado, estabelecendo os ocupantes do núcleo, suas qualificações e os direitos que lhes foram conferidos;

C) **Ocupante** é aquele que detém a posse sobre o lote ou fração de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais;

Os benefícios da Reurb não são destinados somente a sociedade, mas também ao município. O proprietário com o imóvel regularizado é sujeito passivo do IPTU, tomando por base a quantidade de imóveis irregulares, isso beneficia muito ao município. Não somente este fato como também movimenta a economia local, pois a propriedade possibilita que o imóvel seja objeto de garantias fiduciárias, conferindo lastro e garantindo em uma operação de crédito, baixas taxas de juros.

Quanto à qualificação do lote ou fração (se rural ou urbano), analisa-se a destinação de seu uso e não a localização da área. Conforme a Lei da Reurb, pode ser regularizado o imóvel com finalidade urbana, ainda que localizado na zona rural, desde que tenha a área inferior à fração mínima de parcelamento, conforme o artigo 11, §6º da Lei da Reurb. A referência da fração mínima de parcelamento é estabelecida na Lei nº 5.868/1972, no §1º do artigo 8º, ao estabelecer que deve-se verificar o módulo correspondente às culturas permanentes para os Municípios situados nas zonas típicas A, B e C.

Conforme a análise da Instrução Especial Incra nº 5-A, de 1973 (com as alterações efetuadas pela Instrução Especial Incra nº 50, de 1997), o Município de Uberlândia é enquadrado na Zona Típica de Módulo A2, adequando-se na alínea “b” da redação acima. O módulo de cultura permanente estabelecida pela Tabela III da Instrução 5-A é de 13 hectares, ou seja, pode ser regularizado o imóvel com finalidade urbana, ainda que localizado na zona rural, desde que tenha a área inferior 13 hectares.

3. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DA REURB

3.1. COMPETÊNCIA

Cabe ao município instaurar e conduzir o processo administrativo da Reurb, e como todo processo administrativo, a finalidade é a edição de um ato eficaz, válido e apto ao interesse público. Cabe também ao município a classificação da modalidade, se Reurb-S ou Reurb-E conforme vimos acima, pois através dessa classificação identificamos o responsável pela implementação da infraestrutura essencial, os equipamentos públicos e as melhorias habitacionais. Se Reurb-S, a responsabilidade caberá às concessionárias e permissionárias de serviços públicos,

se Reurb-E, cabe ao município a aprovação do projeto e a definição dos responsáveis privados pela implementação dos sistemas essenciais, o que é feito mediante termo de compromisso assinado pelas partes. São legitimados para requerer regularização fundiária a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os seus beneficiários (individual ou coletivamente), os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, A Defensoria Pública e o Ministério Público.

É interessante pontuar que ainda que o imóvel seja de outro ente federativo cabe ao município o processamento da Reurb. Com efeito, o artigo 31, § 2º da Lei da Reurb dispõe que “Tratando-se de imóveis públicos municipais, o município deverá notificar os confinantes e terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação”.

3.2. FASE DE PLANEJAMENTO

O processo administrativo inicia-se de ofício ou mediante requerimento dos legitimados (artigo 14 da Lei da Reurb) apresentado ao município. Este então pode instaurar o procedimento através do planejamento do empreendimento, com a elaboração do PFR (Projeto de Regularização Fundiária). O PRF deve discriminar as glebas e unidades imobiliárias a serem regularizadas, bem como as vias de circulação existentes ou projetadas e as medidas de adequação de infraestrutura.

Conforme Loureiro (2018, p. 904), é nesta fase que o ente municipal pode se deparar com situações adversas, pode ocorrer de esta área compreender imóveis particulares ou de domínio público juntos, ou por exemplo ocorrer de a área compreender imóveis que não estão no sistema de publicidade registral, ou localizados em áreas de risco. Neste cenário, é imprescindível que o município faça um levantamento completo e detalhado dos imóveis integrantes da área a ser regularizada, identificar os proprietários, os titulares de direitos reais e os confrontantes.

3.3. PUBLICIDADE E NOTIFICAÇÕES

Concluído o PRF avançamos para a publicidade do ato e a abertura para possíveis questionamentos. Todas as pessoas devem ser notificadas para, querendo, apresentar impugnação no prazo de 15 dias. É realizada a notificação pessoal bem como a publicação de edital para possibilitar o direito ao contraditório à terceiros interessados.

A antiga Lei da Reurb (Lei nº 11.977/2009) previa que era responsabilidade do registrador de imóveis o processamento das notificações bem como auxiliar a dirimir possíveis impugnações buscando através da mediação e conciliação, a resolução do conflito. Tal atribuição foi redesignada ao município, que através das Câmaras de Prevenção e Resoluções Administrativas buscam solucionar as questões levantadas, podendo por exemplo, propor mudanças no PRF ou até mesmo o pagamento de indenizações.

3.4. FASE DECISÓRIA

A autoridade administrativa, após verificado que está tudo em ordem e que foram observados todos os requisitos da lei, emitirá a Certidão de Regularização Fundiária, que constitui o documento final da Reurb. A certidão contempla a aprovação do PRF, a indicação das medidas a serem realizadas, as unidades imobiliárias compreendidas, a identificação dos ocupantes e os respectivos direitos reais, nos termos dos artigos 35 a 40 da Lei nº 13.465/2017. Caso haja imóveis em áreas de risco, a Reurb só poderá ser concluída após a adoção das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados na área, seja por meio de obras ou correções de riscos.

Existe também a necessidade do Termo de Compromisso e Cronograma, que estabelecerá os responsáveis pelas obras de infraestrutura nos termos do artigo 33 da Lei da Reurb:

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

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

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

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; 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, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei.

É importante destacar que as obras de infraestrutura podem ser realizadas, antes, durante ou depois da conclusão da Reurb, com a exceção das áreas de risco, em que as obras necessárias, especificadas nos estudos técnicos, caracterizam-se como condição para a conclusão da Reurb. Há casos em que o núcleo urbano informal já possui infraestrutura básica, como ruas asfaltadas e/ou saneamento básico, nestes casos o Termo de Compromisso pode ser utilizado para regulamentar outros aspectos, como o urbanístico, o edílico, ou outros serviços necessários (art. 30, §1º da Lei da Reurb) caso necessite.

4. PROCEDIMENTO REGISTRAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

4.1. COMPETÊNCIA E PROTOCOLO

Adiante abordaremos a tramitação do título da Reurb no Cartório de Registro de Imóveis. O registro da regularização fundiária constitui um ato uno, ou seja, haverá um único assento de prenotação, e ao ingressar na serventia, o requerente autoriza o registrador a proceder a todos os atos necessários para a titulação de todos os beneficiários.

É competente para o registro o oficial do serviço imobiliário da cidade onde se localizam os imóveis. Há casos entretanto, de processamento de Reurb em mais de uma circunscrição imobiliária, nestes casos inicialmente deve-se levar o título registrável ao cartório da cidade onde se localiza a maior parte dos imóveis, e então

prosseguir conduzindo a demanda nos cartórios das demais cidades onde se localizam as outras porções.

O título será prenotado no livro nº 1 do Cartório de Registro de Imóveis e receberá um número de ordem. No procedimento de registro da Reurb os efeitos da prenotação duram por 60 dias, o que configura uma exceção à regra geral de 30 dias (artigo 188 e 205 p.ú. da Lei de Registros Públicos - Lei nº 6.015/1973).

4.2. QUALIFICAÇÃO

A Lei nº 13.465/2017 estabelece princípios a serem observados em todo o procedimento da Reurb. Em seu artigo 9º, §1º, nos é dito sobre a “sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional”. No cartório estes princípios devem nortear a qualificação registral. O registrador deve ter em mente que se trata de um procedimento administrativo e que a finalidade da Reurb é a regularização e legalização de núcleos urbanos informais, já consolidados e irreversíveis.

Da análise, Loureiro (2018, p. 912) ensina que o registrador deve limitar-se a verificação da observância dos requisitos legais, sem questionar a licitude ou legitimidade da atividade da autoridade municipal, tendo em vista que o ato administrativo goza de presunção de legalidade. Da mesma forma, devemos sopesar os princípios da atividade notarial e registral e os princípios da Reurb, pois é importante e necessário o princípio registral da especialidade, mas este não deve apresentar-se como entrave ao interesse social, ambiental e de ordenação territorial promovido pela Reurb. Entretanto, esta ponderação não pode ferir a segurança do registro e os demais direitos fundamentais por ele tutelados, como a propriedade, a informação correta e a livre transação de bens.

Há alguns itens essenciais na análise no título da Reurb que trataremos a seguir:

4.2.1. Descrição da gleba objeto da regularização e indicação dos imóveis integrantes;

Nem sempre será possível discriminar com perfeição os imóveis com as matrículas ou transcrições presentes no núcleo consolidado, neste momento, deve o oficial consultar o arquivo da serventia para verificar a existência de imóveis excluídos da

CRF, em que seus titulares não foram notificados. Caso encontre algum, deve devolver o título para que se possa haver a completa notificação de todos os envolvidos.

4.2.2. Tipo de organização do imóvel objeto da regularização fundiária;

Nesta etapa o analista do documento deve verificar se há na CRF a existência do tipo de organização escolhido no procedimento. Para regularizar uma área, o município pode valer-se de um loteamento, desmembramento, condomínio edilício, de lotes ou urbano simples. Não cabe ao analista a verificação de que se a modalidade escolhida era a melhor no caso em tela, mas sim utilizar-se da presunção de legalidade do título administrativo. Fazemos estes apontamentos pois faz parte da rotina de um analista imobiliário verificar, nos documentos que ingressam à Serventia, aspectos materiais e formais, contudo, neste caso, esta análise não cabe ao registrador.

4.2.3. Lista com o nome dos beneficiários;

Os beneficiários devem ser identificados na própria CRF ou em lista apartada, indicando as informações mínimas de cada um, como nome completo, número de CPF e a menção de cônjuge ou companheiro. É interessante e oportuno destacar que constitui como um dos objetivos da Reurb, o registro de títulos aquisitivos de direitos reais, preferencialmente, feitos em nome da mulher (art. 10, XI, da Lei nº 13.465/2017).

4.2.4. Licenças urbanística e ambiental;

Além da licença urbanística, deve haver também a licença ambiental (art. 12, Lei nº 13.465/2017), ou a declaração do município de que a licença foi efetuada pelo órgão estadual competente. Caso algum imóvel a ser regularizado esteja localizado em área de preservação ambiental, é necessário também o relatório de impacto ambiental e a anuência da autoridade responsável pela administração da área protegida. Na ausência destes documentos, deve o analista exigir sua apresentação para a conclusão do registro.

4.2.5. Planta da gleba;

É necessário também a apresentação da planta, com as informações das matrículas e transcrições envolvidas, conforme vimos no tópico 1, juntamente com o perímetro total do núcleo a ser regularizado.

4.2.6. Memoriais com identificação da gleba e das unidades imobiliárias;

Os memoriais descritivos devem trazer informações de descrição da gleba, contendo as unidades imobiliárias, com suas identificações através de número de quadra, logradouro pelo qual faz frente, se houver, número cadastral, ou outra informação que possibilite a localização do imóvel. O documento deve ser assinado pelo responsável técnico do projeto, não havendo a necessidade de aprovação por órgãos públicos municipais ou entes federais.

4.2.7. Projeto urbanístico.

A CRF deve ser instruída com o projeto que apresente as unidades imobiliárias, as áreas públicas, sistema viário e áreas usucapidas. Estando a documentação em ordem, procederá o analista ao registro do título no prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogável por igual período mediante justificativa fundamentada. A qualificação negativa de alguns nomes da CRF não impede que se proceda ao registro das unidades não afetadas.

4.3. REGISTRO DA CERTIDÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Dando continuidade ao registro da CRF, o registrador deverá abrir uma matrícula “matriz” ou “mãe” que descreverá o imóvel regularizado como um todo, e após o registro da regularização fundiária, abrir as matrículas para as unidades imobiliárias descritas na planta e memoriais descritivos. Em seguida deve ser feita as averbações necessárias nas matrículas e transcrições anteriores, encerrando-as e indicando a nova matrícula (art. 44 e 51 da Lei nº 13.465/2017).

4.4. REGISTRO DOS DIREITOS REAIS SOBRE AS UNIDADES IMOBILIÁRIAS

No ato de abertura da matrícula da unidade imobiliária individualizada, deve ser descrito o tipo do imóvel, se lote, apartamento, laje, etc., conforme estabelecido

na CRF e nos documentos anexos. É indicado o proprietário concernente à matrícula-mãe e então é feito o registro conferindo o direito real ao beneficiário indicado pelo município. Não é necessário apresentar individualmente os títulos que conferem os direitos reais, pois por ser considerado um título uno, a CRF carrega em si essa função coletiva.

Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse são consideradas institutos com caráter originário (art. 23). Caso o beneficiário tenha recebido sua unidade imobiliária através de outro método, e caso a matrícula-mãe carregue em si algum ônus ou encargo, este deve ser transportado para a matrícula da unidade individualizada, antes do registro do direito real. Caracteriza-se como ônus, o gravame lançado na matrícula, que seja uma alienação fiduciária, usufruto, penhora, cláusulas de indisponibilidade, impenhorabilidade, incomunicabilidade, etc. O ônus relacionado à pessoa do legitimado, será lançado na matrícula do seu imóvel.

O promotor da Reurb tem a possibilidade de alienar unidades imobiliárias também. Em casos de Reurb-E (interesse específico), o imóvel deve ser vendido com base no valor equivalente de mercado, por não ser destinado à população de baixa renda. Em casos de áreas públicas, é dispensado o procedimento de desafetação, avaliação ou licitações como é previsto na Lei nº 8.666/93.

4.4.1. Da Legitimação Fundiária

O artigo 23 da Lei da Reurb, o qual transcreveremos abaixo, trás muitos esclarecimentos a respeito deste instituto, contudo há divergências doutrinárias com relação ao beneficiário da Legitimação Fundiária.

Luiz Guilherme Loureiro (2018, p. 917), ao discorrer sobre o tema, expõe que somente é possível titularizar ocupantes por meio deste instituto, que auferam renda inferior a cinco salários mínimos, ou seja, àqueles integrantes da Reurb-S, e que se enquadrem nas limitações estabelecidas pelo §1º do referido artigo. Noutra interpretação, Michely Freire Fonseca Cunha (2021, p. 88) vê que este entendimento é contrário à disposição literal da lei, trás uma interpretação restritiva e diminui a quantidade de unidades regularizadas. Particularmente aderimos à segunda interpretação ao verificarmos que esta se enquadra melhor com o real sentido da legislação: regularizar núcleos urbanos informais consolidados e simplificar sua aplicação.

O beneficiário enquadrado como Reurb-S e que contudo não se adequa às limitações do §1º do artigo 23 da Lei da Reurb, não poderá valer-se da Legitimação Fundiária mas poderá da Legitimação de Posse, ou ainda dos meios derivados, como a compra e venda, doação e usucapião.

É importante destacar também, que a Legitimação Fundiária só é aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados até 22/12/2016. Uma das principais funções desta limitação é evitar e prevenir a criação de novos núcleos informais. A Lei também prevê a possibilidade de utilização não residencial do imóvel, desde que comprovada que a atividade é de interesse público, conforme apreciação do poder competente.

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 exclusivo 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.

§ 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

§ 3º Deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária.

[...]

À luz dos direitos constitucionais, vimos que somente é possível a concessão de Legitimação Fundiária quando tratamos de imóveis públicos, do contrário, violaria-se o direito fundamental à propriedade privada. Este não se extingue pelo não uso da coisa, como por exemplo o devido processo legal e o contraditório, muitas pessoas nunca se valeram destes, contudo ainda são assegurados por eles.

A Reurb não produz qualquer efeito de desapropriação, muito menos é um instrumento de confisco de propriedade particular.

4.4.2. Da Legitimação de Posse

É o ato pelo qual o poder público reconhece o exercício da posse, através do título que deve constar a identificação do beneficiário, o tempo e a natureza da posse. Conforme o artigo 25 da Lei da Reurb, esse direito pode converter-se em propriedade, estando apto a ser objeto de cessão por ato *causa mortis* ou *inter vivos*. Essa conversão retratada é condicionada às exigências do artigo 183 da Constituição, “aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”. Ainda que essa conversão seja automática, é necessário que o beneficiário requeira tal registro frente ao Cartório de Registro de Imóveis frente ao princípio da demanda.

Realizada a conversão, adquire-se o caráter de originário, onde, se for o caso, deixará o imóvel de carregar ônus pretéritos, salvo se este for vinculado ao beneficiário. O registro poderá ser cancelado, quando requerido pelo poder público competente, na ocasião em que for comprovado o desvio do uso da unidade imobiliária.

A Legitimação de Posse pode ser concedida em Reurb-S ou Reurb-E e é destinada somente a imóveis privados ou sem origem registral. Não se aplica a imóveis públicos conforme o artigo 25, §2º, da Lei da Reurb: “A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público”. Ainda de acordo com Cunha (2021, p.98) glebas sem origem registral, são terras sem dono, e não públicas, estando portanto aptas à Legitimação de Posse.

4.5. ISENÇÃO DE EMOLUMENTOS

O artigo 54 da Lei nº 13.465/2017 estabelece que são isentos de custas e emolumentos os atos relacionados ao registro da Reurb-S. Para isso o beneficiário deve apresentar a documentação do poder municipal enquadrando o

empreendimento como regularização de interesse social. O artigo 57 da mesma legislação habilita o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS a destinar recursos para a compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos necessários ao registro da Reurb-S.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início da pesquisa verificou-se que boa parte das pessoas que vivem em assentamentos urbanos irregulares enfrentam muitas dificuldades de acesso a água, energia, saneamento básico e possuem pouco acesso à crédito. Neste contexto, viu-se a necessidade do estudo da regularização fundiária, visto que esta situação abarca boa parte da população brasileira.

Constatou-se que o objetivo geral da pesquisa logrou sucesso, ao compreendermos melhor como se dá o processo da Reurb e identificarmos como a Lei nº 13.465/2017 corroborou para a simplificação do procedimento, para o município e para os Cartórios de Registro de Imóveis.

A hipótese da importância do cartório no procedimento da Reurb foi demonstrada, verificando-se que somente a CRF, sem o devido registro na serventia competente, mantêm a irregularidade do núcleo urbano informal e não faz com que os benefícios alcancem os habitantes. Comprovou-se também os benefícios que o município auferir com a regularização, e que a legislação da Reurb não é um meio de incentivar ou promover a formação de núcleos irregulares, mas sim de solucionar àqueles já constituídos e irreversíveis.

Concluo citando a brilhante escrita do economista peruano Hernando de Soto Polar, trecho que também é citado por Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald:

6. REFERÊNCIAS

ABELHA, André. **Nova Lei 13.465/17** (Parte V): o condomínio urbano simples(mente absurdo). 2017.
Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI263359,81042-Nova+lei+1346517+Parte+V+>

[O+condominio+urbano+simplesmente+absurdo>](#). Acesso em: 18 ago. 2021.

_____. **Lei 13.465/17** (Parte VI): desmistificando a Reurb. 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/264717/lei-13-465-17--parte-vi---desmistificando-a-reurb>. Acesso em: 18 ago. 2021.

_____. **Lei 13.465/17** (Parte VII): A nova lei sob grave e obtuso ataque. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/265422/lei-13-465-17--parte-vii---a-nova-lei-sob-grave-e-obtuso-ataque>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. **Código Civil (2002)**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. . Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. **Instrução Especial Incra nº 05-A**, de 06 de junho de 1973. Brasília, DF, Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ie5a_1973.pdf. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. **Instrução Especial Incra nº 50**, de 26 de agosto de 1997. Brasília, DF, Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ie50_1997.pdf. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. Lei (1972). **Lei nº 5.868**, de 12 de dezembro de 1972. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5868.htm. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. Lei (1973). **Lei nº 6.015**, de 31 de dezembro de 1973. Brasília, DF. Disponível em: [L6.015compilada \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1973/L6015compilada.html). Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. Lei (2017). **Lei nº 13.465**, de 11 de janeiro de 2017. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/2017/2017_01/Lei/L13465.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 523**, de 07 de abril de 2011. . Uberlândia, MG, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-complementar/2011/52/523/lei-complementar-n-523-2011-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-do-municipio-de-uberlandia-e-de-seus-distritos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Provimento Conjunto (2020). **Provimento Conjunto nº 93**, de 22 de junho de 2020. Belo Horizonte, MG, 23 jun. 2020. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/vc00932020.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual da Regularização Fundiária: REURB**. São Paulo: Juspodivm, 2021.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 14. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

LIMA, Márcia Rosa de. **A Concessão de direito real de uso como instrumento jurídico de defesa do patrimônio público e implementação da política local**. Revista Interesse Público, Porto Alegre, v. 15, n. 4, p. 143-157, jul/set. 2002. Disponível em: http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/A0002_04.pdf. Acesso em: 29 set. 2021.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26 ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2001.

PINEHIRO, Fundação João. **Inadequação de Domicílios no Brasil 2016-2019**. 2020. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

REGIONAL, Ministério do Desenvolvimento. **Dados revisados do déficit habitacional e inadequação de moradias nortearão políticas públicas**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas>. Acesso em: 20 set. 2021.

REURB e Desenvolvimento Econômico pós-pandemia - Conexão CORI-MG. [S. l.; s. n.], 2020. 1 vídeo (1hora 18min. 31seg.). Publicado pelo canal CORI MG. Disponível em: [Reurb e Desenvolvimento Econômico pós-pandemia - Conexão CORI-MG - YouTube](https://www.youtube.com/watch?v=...). Acesso em 17 jul. 2021.

RIBEIRO, Luiz. **Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério**. 2019, Correio Brasiliense. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: 24 set. 2021.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade**. Pensar: Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul/set. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/viewFile/7800/pdf#:~:text=A%20Lei%2013.465%2F2017%20instituiu,distribui%C3%A7%C3%A3o%20das%20propriedades%20nas%20cidades>. Acesso em: 20 set. 2021.