



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – A RELAÇÃO ENTRE A LEI FEDERAL Nº 11.977/2009 E A LEI FEDERAL Nº 13.465/2017

**Adriano Giacomini Graziotti** (Universidade Federal do Espírito Santo -) - derulius@hotmail.com  
*Formado em Arquitetura e Urbanismo pela UFV. Mestrando em Arquitetura e Urbanismo pela UFES. Diretor do Departamento de Aprovação de Projetos, Fiscalização de Obras e Habite-se da Prefeitura Municipal de Linhares (PML)/ES. Membro da Comissão de Regulariza*

**Daniella do Amaral Mello Bonatto** (Universidade Federal do Espírito Santo -) - daniella.bonatto@ufes.br  
*Formada em Arq. e Urb. (IAU/USP), Mestre em Enga. Urbana (UFSCar), Dra. em Plnaej. Urb. e Reg. (IPPUR/UFRJ). Professora Adjunta UFES.*

**Regularização Fundiária – a relação entre a Lei Federal nº 11.977/2009 e a Lei Federal Nº 13.465/2017****RESUMO**

A ocupação desordenada do solo, face a ausência de políticas habitacionais adequadas trouxe um quadro de desigualdade sócio espacial às cidades. No âmbito das ocupações ilegais, há um esforço institucional envolvendo os poderes públicos para criar mecanismos de Regularização Fundiária, como a Lei Federal nº 13.465/2017 (REURB), que modificou a nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida). Para compreender as modificações trazidas pela Lei da REURB, o trabalho tem como objetivo fazer um comparativo com a Lei Federal nº 11.977/2009. O artigo se justifica pela abordagem de um instrumento de Planejamento Urbano no contexto das políticas públicas que vem a reboque de um desenvolvimento urbano inadequado. Como procedimento metodológico foi realizada a análise comparativa das citadas legislações, à luz da revisão bibliográfica. Concluiu-se que existem ganhos em termos de agilidade e abrangência, embora os impactos ainda não sejam totalmente mensuráveis neste momento.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regularização Fundiária, Reurb, Lei Federal 13465/2017, Lei Federal nº 11.977/2009.

**Introdução**

O processo de urbanização brasileiro advindo do aumento da industrialização fez com que se alterasse a localização da população, passando de predominantemente rural (69%) em 1940 para predominantemente urbana (84%) em 2010, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O grande êxodo rural e a ineficiência das práticas sistemáticas de planejamento urbano, fatores associados às lacunas em políticas habitacionais, fizeram com que a população chegada às cidades fossem habitando as franjas, áreas de morro e margens de rios, de forma desordenada ou mesmo através de loteamentos ilegais. Essa realidade foi legada aos dias atuais, pois a ausência de uma boa política habitacional tem agravado o déficit de moradia, uma vez que sua oferta está nas mãos do mercado imobiliário, ficando a população desamparada pelo Estado.

Conforme a dinâmica urbana estabelecida pelo desenvolvimento acelerado, comum à maioria das cidades da era do capitalismo, a distribuição dos benefícios advindos do crescimento econômico acontece de forma desigual, relegando ao território graves problemas sociais, ambientais, dentre outros. Nesse contexto, a ocupação irregular do solo desponta como mais um dos graves problemas resultantes desse processo.

O acesso ao solo urbano, na realidade brasileira, só foi possível, na maioria das vezes, por meio de mecanismos informais e ilegais, resultando em problemas de ordem social, econômica, urbana e ambiental. O produto nascido dessa prática são as formações urbanas como as favelas, cortiços, conjuntos habitacionais e loteamentos ilegais, todos eles apontando índices que vão de encontro à qualidade de vida dos cidadãos, deficiência de infraestrutura, carência de equipamentos públicos e comunitários, habitações precárias, ocupações em áreas de risco iminente e irregularidade fundiária e edilícia (IJSN, 2010).

Segundo SOUZA (2014, p. 44) “com o crescimento demográfico, consequentemente urbano – devido a ocupação desordenada de áreas urbanas ociosas -, estabelece-se uma relação de conflito entre violência e o “habitat”, onde se vê regiões inteiras ocupadas ilegalmente.”

O acesso à moradia é uma necessidade básica dos cidadãos e objetivo primeiro de grande parte da população, a qual deseja habitar, mas acaba por se estabelecer em local condizente com sua condição financeira, por vezes tendo que morar em regiões periféricas e até mesmo em ruas e lotes em ocupações informais irregulares ou clandestinas.

O parcelamento do solo é a prática que antecede a construção das habitações, onde o acesso ao lote e à terra urbanizada são premissas do processo de habitabilidade (LEONELLI, 2010). Quando o Estado não provê o parcelamento ou não provê o acesso, processos informais e ilegais de parcelamento e de ocupação acabam por ocorrer.

Diante do exposto, o parcelamento do solo é um tema de grande expressividade no contexto das cidades brasileiras, podendo frear ou alavancar o quadro urbano deficiente apresentado. Trata-se de um instrumento de execução da política de desenvolvimento e expansão urbanos dos municípios, atrelado às diretrizes do art. 2º do Estatuto da Cidade/2011 (BRASIL, 2011) e regulado pela Lei n. 6766/1979 (BRASIL, 1979), apresentando normas urbanísticas, sanitárias, civis e penais para disciplinar a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano em interesse da coletividade (Guia do Parcelamento do Solo Urbano, 2010). Cabe ao município atuar em conformidade com a legislação vigente regulando o parcelamento do solo de forma adequada à realidade local.

Para atuar em tal realidade, a regularização fundiária apresenta-se como um dos mais importantes instrumentos para a recomposição do tecido urbano e a conquista do direito à cidade por todo e qualquer cidadão, previsto desde a Constituição Federal de 1988 e reforçada pelo Estatuto da Cidade (IJSN, 2010). A regularização fundiária define-se como:

[...] processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva a permanência das populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.” (ALFONSIN, 1997 apud IJSN, 2010)

Portanto, o artigo tem como tema a Regularização Fundiária, por se tratar de um importante instrumento de Planejamento Urbano, inserindo-se no contexto das políticas públicas que vêm a reboque de um desenvolvimento urbano

inadequado e que resultou em grandes problemas urbanos. Para tanto, fez uma reflexão sobre a Lei Federal nº 11.977/2009 (Lei do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV) em comparação com a Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), nos processos de Regularização Fundiária no cumprimento da função social da propriedade.

A Lei da REURB altera significativamente as legislações relacionadas à Regularização Fundiária, especialmente a Lei nº 11.977/2009 e, diante do novo cenário de atuação da legislação, foi elaborada uma análise comparativa, apresentando as lacunas da lei anterior as quais tentam ser supridas pela nova legislação, refletindo entendimento da atuação legal na resolução dos problemas advindos da urbanização irregular.

### **REGULARIZAÇÃO À LUZ DA LEI Nº 11.977/2009 (PMCMV)**

A grande procura por habitação, proveniente do contingente populacional atraído pelo desenvolvimento econômico dos municípios, vem estimulando a ocupação desordenada do solo urbano. A especulação imobiliária torna-se visível, onde vários proprietários de imóveis vislumbram nesse crescimento uma oportunidade de ganho. No âmbito das ocupações ilegais, há um esforço institucional envolvendo os poderes públicos, inclusive o poder judiciário, para criar mecanismos que viabilizem a regularização fundiária desses assentamentos.

As primeiras regularizações fundiárias eram parciais, ou seja, voltada a realização de obras de urbanização, no intuito de prover aos moradores dos loteamentos ilegais, favela e cortiços, melhor infraestrutura, qualidade de vida e acesso a equipamentos públicos como creches, escolas, postos de saúde e áreas verdes para recreação como praças e parques, para posterior possibilidade de titular os beneficiários. Não havia uma Política de Estado, ou seja, as ações terminavam por aí.

Ocorre que conforme CHIARELLO (2019, p. 58) “este cenário mudou a partir que o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) previu a RF tanto como uma diretriz da política urbana (art. 2º, XIV) quanto como um de seus instrumentos (art. 4º, V, “q”)”.

Com o vigor da Lei Federal nº 11.977/2009, conhecida por criar o Programa Minha Casa Minha Vida, o cenário muda completamente, tornando-se um novo marco para a regularização fundiária que antes só permitia regularizar loteamentos com base na Lei Federal nº 6.766/1979. A lei segundo CHIARELLO (2019, p. 58):

financia a aquisição, a produção ou a reforma de imóveis urbanos ou rurais por populações de baixa renda – é um marco fundamental e paradigmático para a nova fase, segundo o qual esses assentamentos informais são aceitos como parte indissociável da cidade e, por isso, a esta precisam estar integrados, conferindo concretude aos objetivos constitucionais de reduzir as desigualdades sociais e promover o bem a todos.

Para que acontecesse, a Regularização Fundiária, às margens da Lei nº 11.977/2009, necessitava de elaboração de diagnósticos urbanísticos, ambientais, sociais e jurídicos, fato este extinto na Leis nº 13.465/2017.

O cenário urbanístico dispensava estatísticas, numa simples observação das cidades brasileiras, principalmente os grandes centros urbanos, era perceptível que a maioria da população era urbana e com grande número de ocupações subnormais. “A imagem das cidades, especialmente nas metrópoles, contrasta com aquela do século XX: violência, enchentes, poluição do ar, poluição das águas, favelas, desmoronamentos entre outras situações calamitosas resultantes da falta de planejamento urbano”. (SOUZA e ARAÚJO, 2014, p. 44) Nesse sentido, com o vigor da lei nº 11.977/2009 são apontados novos parâmetros urbanísticos e edifícios para a regularização fundiária das áreas informais, apenas urbanas, permitindo o reconhecimento jurídico chancelando situações de fato consolidadas, sem olvidar da necessidade de o município atuar eficazmente em seu território para evitar o surgimento de novas ocupações informais CHIARELLO (2019, p. 58). Segundo CHIARELLO (2019, p. 45):

A lei nº 11.977/2009 já estabelecia uma série de princípios e regras. Essa norma é considerada fundamental pelo fato de reconhecer nos assentamentos urbanos uma parte da cidade que deve ser regularizada e integrada à cidade formal, de maneira a revestir a ocupação de elementos essenciais à vida da cidade. Sua principal característica é flexibilizar padrões determinados por normas anteriores que impediam a regularização de assentamentos informais.

A lei Minha Casa Minha Vida compreende num Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, a autorização para a União transferir recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, a autorização para a União conceder subvenção econômica tendo em vista a implementação do PMCMV em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes e a autorização para a União conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, dispostos no artigo 1º da lei. Tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais). A lei 11.977/2009 já estabelecia uma série de princípios e regras, para CHIARELLO (2019, p. 45-46):

Essa norma é considerada fundamental pelo fato de reconhecer nos assentamentos urbanos uma parte da cidade que deve ser regularizada e integrada à cidade formal, de maneira a revestir a ocupação de elementos essenciais à vida da cidade. Sua principal característica é flexibilizar padrões determinados por normas anteriores que impediam a regularização de assentamentos informais.

Note-se que a regularização fundiária era feita dentro do PMCMV, ou seja, não existia uma lei específica que regulamentava a Regularização Fundiária, até a vigência da Lei Federal nº 13.465/2017.

O marco regulamentário para aprovações de loteamentos consolidados, segundo dispõe a lei nº 11.977/2009, era na data de sua publicação, ou seja, 07 de julho de 2009. Importante pois oferecia instrumentos legais para regularizar

os assentamentos informais, promovendo sua integração a chamada “cidade formal”, conferindo ao objetivo constitucional de promover o bem de todos (CHIARELLO, 2019, p. 6)

Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei nº 11.977/2009, o Município poderia autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano. Uma grande flexibilidade para os loteadores ilegais.

Segundo LEITE (2019, p. 6):

Observa-se que tal flexibilidade não foi feita sem critérios. Assim, por exemplo, a possibilidade de redução de área pública e do tamanho mínimo dos lotes se aplicava apenas aos assentamentos consolidados anteriormente a data de publicação da lei. Da mesma forma, a viabilidade da ocupação de áreas de preservação permanente encontrava limitação temporal. Havia clara distinção entre a regularização fundiária de interesse social e a de interesse específico

Independente se o loteamento consolidado era de interesse social ou de interesse específico, a regularização fundiária era feita pelo loteador. Quando se tratava de ocupação das Áreas de Preservação Permanente o Município poderia, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente (APP), ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprovasse que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior, conforme disposto no artigo 54 § 1º, podendo em lagoas urbanas flexibilizar a APP de 30 para 15m.

Para a 11.977/2009, considerava consolidado o disposto no artigo 47, ou seja, “aquela parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica e limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos”.

Além de definir núcleo consolidado, para a realização de regularização fundiárias era necessário fazer uma demarcação urbanística<sup>1</sup> e a gleba estar inserida numa ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), e dentro do perímetro urbano do município, conforme o Plano Diretor da cidade.

Como já dito, havia dois tipos de regularização fundiária, uma de interesse social, correspondente à regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, e outro de interesse específico que se tratava de regularização fundiária quando não caracterizado como de interesse social. Ambos tratavam da RF para imóveis de uso residencial. Para garantir a regularização fundiária do assentamento era necessário atender ao inciso VII do artigo 47 da Lei nº 11.977/2009, que assim dispõe:

---

1 Procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

[...]

VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia
- b) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos
- c) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos;
- d) de imóveis situados em ZEIS; ou
- e) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Segundo SOUZA e ARAÚJO (2014, p. 56) a designação de uma área como ZEIS “significa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes na cidade, além da possibilidade de construção de uma legalidade que corresponde a esses assentamentos e, portanto, da extensão do direito de cidadania a seus moradores.” SOUZA e ARAÚJO (2014, p. 57) afirmam também:

Cabe ressaltar que, mesmo após a conclusão da regularização urbanística e jurídica de uma determinada região, esta continuará gravada como “Zona Especial de Interesse Social” e sobre ela incidirão todas as restrições estabelecidas pela legislação municipal de forma a preservar sua função social.

A Lei nº 11.977/2009 só titulava os beneficiários caso as obras de infraestrutura fossem concluídas, ou seja, quando o loteamento tivesse realizadas as obras de pavimentação, drenagem, rede de água, esgoto e energia elétrica.

## **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA À LUZ DA LEI Nº 13.465/2018 (LEI DA REURB)**

No dia 22 de dezembro de 2016, o Presidente da República Michel Temer tomou ciência da Medida Provisória nº 759 que 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, instituiu mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dando outras providências (LOUREIRO, 2019). Em 26 de dezembro do mesmo ano, a redação da MP nº 729 foi encaminhada ao Congresso Nacional para examinar previamente a Medida Provisória pelos deputados e senadores. Instituída uma comissão mista em 06 de fevereiro de 2017, a mesma apresentou 732 emendas na Medida Provisória nº 729. Após pedido de prorrogação de 60 dias pelo Presidente do Congresso Nacional, somente em 22 de março de 2017 é que o senador Romero Jucá foi designado como relator da comissão. A MP passou por 04 audiências públicas com representantes de diversos órgãos do governo federal, bem como associações,

movimentos sociais, entidades de classe, entre outros interessados na questão fundiária no país. (LOUREIRO, 2019)

Após sucessivas votações, no dia 03 de maio de 2017, o relatório final foi aprovado e passou a constituir o Parecer da Comissão, que decidiu pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da lei. No dia 28 de junho foi aprovada pela Câmara dos Deputados, e, por fim, no dia 11 de julho de 2017, houve a sanção presidencial, convertendo a Medida Provisória nº 759/2016 na Lei nº 13.465/2017 sobre regularização fundiária, que veio a ser regulamentada pelo Decreto Federal nº 9310, de 15 de março de 2018 (LOUREIRO, 2019).

A Lei nº 13.465/2017 e Decreto 9.310/2018 trouxeram novas regras e procedimentos para a desburocratização da Regularização Fundiária (Reurb). A lei nova, para Cunha (2019, p. 09-10):

[...] inovou com novos institutos jurídicos, como, por exemplo, a legitimação fundiária, o direito de laje e o condomínio de lotes, que, juntamente com as flexibilizações das legislações urbanísticas e ambientais, constituem um arcabouço jurídico que possibilita resolver quaisquer formas de regularização fundiária urbanas, podendo ser realizada com um custo menor ou até mesmo sem custo para o beneficiário, no caso de interesse social.

A regularização fundiária traz benefícios múltiplos, pois promove o desenvolvimento urbano e social da área atingida, incrementa a arrecadação do município e permite a geração de créditos lastreados em garantia real, com menores taxas de juros, ou seja, movimenta toda a economia do município.

Diversos autores abordam a questão da regularização fundiária face à produção do espaço urbano, como Leonelli (2010) que faz um estudo sobre a relação direta entre a expansão urbana das cidades brasileiras sem a aplicação da Lei Federal 6.766/79, traduzindo-se em má qualidade urbanística, impactos ambientais e ilegalidades. A ausência de aplicação ou a própria dificuldade de emprego da Lei refletem o quadro problemático vivenciado nas cidades.

A Lei Federal nº 13.465/2017 alterou significativamente as Lei nº 11.977/2009, lei da Minha Casa Minha Vida. Diante do novo cenário de atuação da legislação, surge a preocupação da aplicabilidade da Lei junto aos municípios, face a constante dificuldade de adequação dos instrumentos urbanísticos na regulamentação do diversificado caráter dos loteamentos.

Com o advento da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9310/2018 nos processos de Regularização Fundiária, os quais têm como premissa atender aos requisitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, bem como do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), no cumprimento da função social da propriedade, e como forma de contribuir com as ações do Poder Público Municipal, embasando as escolhas dos instrumentos legais de atuação no meio urbano.

Com a vigência da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9310/2018 se fez necessário algumas novas definições. Conforme o artigo 11, para fins da nova lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;



II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

Surpreende que a nova lei de RF não traz mais consigo o conceito de área consolidada, não tendo assim que atender aos requisitos antes submetidos ao artigo 47, inciso VII da Lei nº 11.977/2009.

Surge também a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo à sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

A legitimação de posse e fundiária seriam:

Art. 11.

[...]

VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

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

A nova lei de Regularização Fundiária classifica em modalidade de Reurb: Reurb-s, de interesse social e Reurb-e de interesse específico, por isso popularmente falando a Lei nº 13.465/2017 é chamada por alguns de Lei das Reurbs.

Para CUNHA (2019, p. 19):

A classificação da modalidade da REURC [...] poderá ser feita a critério do município ou do distrito federal, ou, quando for o caso dos Estados e da União. [...] A permissão legal de classificar o mesmo núcleo urbano em mais de uma modalidade de Reurb, permite ao município o ressarcimento pelo custo da elaboração de PRF e pela execução de obras de infraestrutura essencial.

Diferente da Lei nº 11.977/2009, a regularização fundiária, com o vigor da Lei nº 13.465/2017, passa a permitir que o Município divida um núcleo urbano informal em partes e faça a regularização fundiária em etapas, por quadras, por exemplo. Além disso, pode proceder de demarcação urbanística ou não, ou seja, fica a critério do município verificar se o imóvel possui suas confrontações, áreas,

limites bem definidos. Neste caso, pode renunciar à demarcação urbanística<sup>2</sup>, critério obrigatório na Lei nº 11.977/2009.

Com a nova lei cabe à comissão de regularização fundiária do município a “inclusão ou não de parcelas que necessitam de estudos técnicos ambientais ou de áreas de risco, ou ainda que serão concluídas em primeiro lugar os núcleos consolidados que já tenham infraestrutura mínima, para depois regularizar os núcleos dotados de pouca ou nenhuma infra essencial.” CUNHA (2019, p. 20)

A Lei nº 13465/2017, e o Decreto nº 9310/2018 autoriza a regularização de imóveis rurais abaixo da fração mínima de parcelamento sem ter que descaracterizar a gleba, ou seja, poderá regularizá-lo junto a prefeitura e só no ato de registro que o cartório oficia o INCRA, Receita Federal e Ministério da Fazenda para dar baixa no CAR (Cadastro Ambiental Rural). Neste sentido, o parcelamento informal para regularizá-lo não precisa estar dentro de um perímetro urbano delimitados por lei municipal ou pelo Plano Diretor, como exigia a Lei Federal nº 11.977/2009. Além disso, “não é mais necessário cumprir o rito prescrito no art. 42-B do Estatuto da Cidade, por se tratar de situação consolidada e não de planejamento urbano futuro.” CUNHA (2019, p. 23)

CUNHA (2019, p. 24) relata:

Além disso, considerando que a situação do núcleo está consolidada e irreversível, a legislação de RF prevê o atendimento dos demais requisitos previstos no art. 42-B da Lei nº 10.257/2001, quais sejam: preocupação em diagnosticar e regularizar áreas de risco, [...] realização de estudos ambientais, [...] projeto urbanístico.

Com a vigência da Lei nº 13465/2017 e o Decreto nº 9310/2018, o município terá atribuição de “classificar, caso a caso, as modalidades de Reurb num prazo de 180 dias; processar, analisar e aprovar os projetos de Regularização Fundiária, além de emitir a CRF (Certidão de Regularização Fundiária)”, conforme aponta Cunha (2019, p. 25).

Nos casos definidos como Reurb-e, toda regularização do loteamento e execução das obras de infraestrutura são de responsabilidade do loteador infrator.

Uma questão muito discutida com a vigência da Lei nº 13465/2017 e o Decreto nº 9310/2018 é a responsabilidade que o Município passa a ter com as Reurb-s, pois desta a responsabilidade de executar as obras de infraestrutura é de competência do Município, podendo ser ressarcido o erário através de um Termo de Ajuste de Conduta. Dispõe no art. 26 do Decreto nº 9310/2018:

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

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

I - na Reurb-S:

---

<sup>2</sup> Procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

- a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberá ao referido ente público ou ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária, nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e
  - b) operada sobre área titularizada por particular, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária.
- II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados.”

As obras de infraestruturas poderão ser realizadas antes, durante e depois da conclusão da Reurb, com exceção da regularização em áreas de risco em que a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados for concluída. Esta flexibilidade de execução pode gerar uma certa insegurança aos moradores contemplados pela Reurb, pois as obras executadas depois da conclusão da Reurb podem não estar previstas no plano orçamentário do próximo gestor do município.

Na instauração de uma Reurb basta um dos legitimados pela lei protocolar o pedido junto a prefeitura municipal, e esta terá 30 dias para impugnação. Conforme art. 7º:

“Art. 7º Poderão requerer a instauração da 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 atuar nas áreas de desenvolvimento urbano ou de regularização fundiária urbana;

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

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

e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.”

Nota-se que com o vigor da nova legislação, a Defensoria Pública e Ministério Público também passam a ser legitimados a solicitar a instauração de uma Reurb.

Outro elemento importante da Lei nº 13465/2017 e o Decreto nº 9310/2018 é referente a definição do marco temporal para possibilitar a regularização fundiária dos loteamentos irregulares e clandestinos. Na Lei nº 11.977/2009 era para núcleos urbanos informais consolidados antes de julho de 2009, agora com o vigor do Decreto nº 9310/2018 o marco passou a se até 22 de dezembro de 2016 conforme § 2º, art. 1º da lei 13.465/2017:

“Art. 1º Ficam instituídos as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana - Reurb, a qual abrange as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes.

[...]

§ 2º A Reurb promovida por meio da legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes em 22 de dezembro de 2016, nos termos do disposto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e neste Decreto.”

A Regularização Fundiária às margens da nova legislação veio para desburocratizar o processo de regularização fundiária. Dispensa tudo que não é necessário para o registro da Reurb, tendo como diretriz a ausência de prejuízos diante da supressão de documentos, de requisito legal ou de algum instrumento que compõe a Reurb. Exemplo disso é a flexibilidade em respeitar o percentual e às dimensões das áreas destinadas ao uso público, ao tamanho dos lotes regularizados ou a outros parâmetros urbanísticos e edifícios, já que se trata regularização de unidade existente em núcleo urbano consolidado (CUNHA, 2019, p. 137).

Segundo BRASIL (2018 apud CUNHA, 2019, p. 139), um dos documentos que eram exigidos pelo Cartório de Registro de Imóveis eram as certidões negativas municipal e federal. Entretanto, com o vigor do novo decreto, seja Reurb-e ou Reurb-s, dispensa-se a comprovação de pagamento de tributos ou penalidade tributárias e responsabilidade dos legitimados, nos termos do art.42 § 6, esclarecendo ao oficial do cartório de imóveis que “é vetado exigir comprovação de pagamentos ou quitação de tributos, entendidos como impostos, taxas, contribuições ou penalidades e demais figuras tributárias”.

Assim também (CUNHA, 2019, p. 140) diz:

No mesmo sentido das observações sobre as certidões tributárias, o art. 63 § 3 e art. 68 do decreto dispensou a apresentação de habite-se e, na Reurb-s, das certidões negativas de tributos e de contribuições previdenciárias, quando se tratar de aprovação e registro do direto real de laje, ou quando se tratar de aprovação e registro dos conjuntos habitacionais que compõem a Reurb.

No caso de parcelamentos do solo consolidados antes de 19/12/1979, data anterior a Lei nº 6.766/1979, dispensa a apresentação de regularização fundiária, estudo ambiental, Certidão de Regularização Fundiária ou qualquer outra aprovação ou licença emitido pelo poder público. O loteador só precisa apresentar planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público, descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso e documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade. Para estes casos a Lei Federal nº 13.465/2017 e Decreto nº 9310/2018 classifica a regularização como Reurb-I, porém não está inserida dentro da Reurb, pois topograficamente está nas disposições finais da Lei nº

13.465/2017. Como não tem dado a ela um nome específico tem convencionado como Inominada.

## ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEI DO MCMV E A LEI DA REURB

Após a análise comparativa, foi gerado o quadro 01, pontuando as principais modificações da Lei nº 11.977/2009 pela Lei nº 13.465/2017.

### QUADRO 01- COMPARATIVO ENTRE AS LEIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

LEI FEDERAL Nº11.977/2019 (PMCMV)	LEI FEDERAL Nº13.465/2017 (Reurb)
1- Regularização Urbana	1- Regularização Urbana e Rural
2- Flexibilidade na regularização em Áreas de Preservação Permanente urbana permitindo redução de 15m em lagoas urbanas	2- Regularização em Área de Preservação Permanente desde que tenha um diagnóstico de estudo ambiental e de área de risco, que justifique a permanência da edificação
3- Instituído ZEIS	3- Pode ser em qualquer área desde que instaurada a Reurb
4- Regularização de lote apenas de uso residencial	4- Regularização de residências, uso misto, além de comércio, instituições, indústrias e serviços, desde que sejam declarados de interesse público pelo poder executivo municipal
5- Estar dentro do Perímetro Urbano	5- Pode estar em área rural, sem necessidade de expansão do Perímetro Urbano
6- Para registro da Regularização Fundiária eram necessárias as Certidões Negativas de Débitos Municipal, Estadual e Federal	6- Não é preciso Certidões Negativas de Débitos para registro da Reurb junto ao Cartório de Registro de Imóveis
7- Necessária demarcação urbanística	7- Não é obrigatória a demarcação urbanística
8- Os assentamentos eram classificados como Interesse Específico ou Interesse Social	8- Estabelecido o novo conceito: Reurb-S e Reurb-E
9- Regularização Total da área	9- Regularização parcial e/ou em etapas
10- Titular os beneficiários desde que as obras de Infraestrutura estivessem concluídas	10- Pode titular antes da Infraestrutura concluída mediante assinatura de Termo de compromisso.
11- Para a Regularização Fundiária era preciso diagnósticos: urbanístico; ambiental; social e jurídico, e após a finalização de tais diagnósticos a elaboração do Projeto de Regularização, bem mais complexo do que o atualmente proposto.	11- Não há necessidade de diagnóstico, apenas estudos preliminares das desconformidades jurídica, ambiental e urbanística. O Projeto de Regularização Fundiária consubstancia-se no próprio processo administrativo que impulsiona o procedimento e do qual, ao final, serão extraídas cópias que constituirão a Certidões de Regularização Fundiária - CRF, documento que será levado à registro no CRI.

12- Traz o conceito de Assentamento Irregular.	12- Não utiliza mais o termo assentamento. Traz conceitos de núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado, sendo a Reurb cabível apenas nos núcleos urbanos informais consolidados.
13- A Lei traz o conceito de Consolidado. Estabelece parâmetros para a identificação das áreas consolidadas artigo 47, inciso II.	13- Fala em consolidação, mas não estabelece critérios.
14- Marco Temporal de 07 de julho de 2009.	14- Marco Temporal de 22 de dezembro de 2016.
15- Não existe este instituto.	15- Cria a Legitimação fundiária.
16- Lei de Regularização Fundiária estava dentro do PMCMV.	16- Primeira Lei própria de Regularização Fundiária.
17- Precisa descaracterizar área rural para urbana.	17- Não precisa descaracterizar.
18- A Regularização Fundiária era promovida pelo beneficiário, individual ou coletivamente; e cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis.	18- Acrescentou novos legitimados, agora pode ser feita a regularização, além dos anteriores, agora pelos proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e o Ministério Público.

Fonte: Autores, 2021

De acordo com o exposto, podem ser avaliadas as modificações trazidas pela Lei da Reurb, as quais representam medidas que promovem a aceleração do processo de regularização, sua desburocratização, maior alcance à população em situação de irregularidade e maior flexibilização em relação às diversas situações existentes.

A aceleração acontece por meio de medidas como vistas nos itens 7, 11 e 17 do quadro, bem como através da desburocratização previstas nos itens 6, 10, 11, 13 e 18. Nesses tópicos, processos morosos como elaboração de diagnósticos e demarcação urbanística, por exemplo, foram substituídos por procedimentos e avaliações mais simplificadas, pressupondo-se uma dinamização da regularização, atendendo a demanda urgente por habitabilidade.

Quanto ao maior alcance, os itens de 1 a 5, além dos itens 9 e 14, mostram claramente a maior inclusão ao passo que abrangem as situações das zonas rurais, muitas vezes localizadas nos vetores de expansão urbana ainda não incluídas no perímetro, isto é, situações que dependeriam de etapa anterior à regularização, bem como as ocupações em Áreas de Preservação Permanente, que de acordo com a antiga lei, dificilmente seriam passíveis de regularização, sendo que a dinâmica urbana apresenta esse tipo de ocupação como o cenário mais comum nas cidades. Vê-se também que possibilitar a regularização de outros usos como misto, comércio, serviço e industrial, desde que declarados de interesse público, demonstram uma ampliação da ótica direcionada exclusivamente ao objeto moradia, passando para uma perspectiva que entende a vida urbana além da mera estatística que estabelece e divulga quantitativos de

habitações, mas que considera a habitabilidade e qualidade de vida dos cidadãos.

Outro aspecto importante que diferencia as leis é a possibilidade de regularizar parcialmente ou por etapas, como previsto no item 9, visto que poderá atender pessoas que dependeriam de um processo mais amplo, o que também se enquadra na característica de aceleração da regularização e atendimento às diversas realidades.

A flexibilização no atendimento às diversas situações existentes no panorama da irregularidade urbana tem na nova legislação os itens 8, 12 e 16 que tentam ampliar os horizontes no que tange à definição de termos outrora trazidos pela lei do PMCMV e pela própria condição de ser uma Lei Federal específica sobre Regularização Fundiária, e não um braço de outra lei. Embora os temas estejam necessariamente entrelaçados, uma lei própria pode tratar a problemática de forma mais aprofundada.

Por fim, o item 15 traz um novo tipo de legitimação, o qual permite uma segurança jurídica que engloba maior agilidade, abrangência e segurança aos cidadãos.

Importante ressaltar que não se sabe o impacto real da nova legislação, o qual está fora dos objetivos e das discussões do presente artigo, e que tem gerado bastante discussão na esfera científica e jurídica acerca das mudanças. Mas é fato que as alterações trazem uma possibilidade de atendimento ao problema legado por anos de negligência e que urge no contexto de expansão das cidades.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A regularização fundiária vem a reboque de uma situação já estabelecida pelos núcleos urbanos que abrigam milhares de famílias vivenciando situações precárias de habitabilidade e infraestrutura urbana. A possibilidade de legalizar a terra outrora ocupada de maneira informal, traz a premissa da melhoria da qualidade de vida, uma vez que a posse legal da propriedade permite acesso às linhas de financiamento para melhoria da qualidade das habitações. Ainda, permite que essas áreas sejam integradas ao território legal das cidades, passível de investimentos do poder público municipal em infraestrutura e melhorias dos espaços urbanos.

A Lei 11.977/2009 abordou a questão fundiária através de inovações e instrumentos nunca pensados para tratar o problema legado por anos de políticas habitacionais ineficientes, as quais configuraram o desenho da cidade informal que se consolidou. Seu arcabouço legal previa a legitimação de posse e a demarcação urbanística através das ZEIS.

Entretanto, vários aspectos engessavam o processo, especialmente devido às particularidades de cada tipo de assentamento, fazendo-se necessária uma nova dinâmica da regularização fundiária, a qual veio através da Lei 13.465/2017 e do Decreto 9.310/2018. A nova lei surgiu com intuito de dinamizar o processo e acelerar as legitimações dada a urgência da questão habitacional no contexto Brasil, visto que a lei anterior não foi capaz de alterar a realidade dos cidadãos de forma expressiva.

Com o novo marco temporal advindo da Lei nº 13.465/2017, diversos loteamentos ilegais passaram a ter a oportunidade de se inserir na Cidade Legal possibilitando assim, na contribuição do ordenamento territorial dos municípios de forma menos burocrática, com segurança jurídica que já tinha com a Lei nº

11.977/2009, porém com mais agilidade e permitindo até a regularização de comércio e indústrias desde que classificadas como de interesse público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. *Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano*. Brasília, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm).)

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

BRASIL, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - *Estatuto da Cidade*. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm).

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm).

BRASIL, Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 – *Regularização Fundiária Urbana e Rural*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm).

BRASIL, Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm).)

CHIARELLO, Felipe e PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana*. São Paulo: Almedina, 2019.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária Urbana Reurb*. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

IBGE. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/linhares/panorama>. Acessado em 13/12/2020.

IJSN. *Instituto Jones dos Santos Neves*. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br/>. Acessado em 13/12/2020.

LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira e MENCIO, Mariana. *Regularização Fundiária Urbana – Desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LEONELLI, G. C. V. *A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979*. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010 / Gisela Cunha Viana Leonelli; orientadora Sarah Feldman. –São Carlos, p. 294. 2010.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 10. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019.



MPSC - Ministério Público de Santa Catarina. *Guia de Parcelamento do Solo Urbano – Perguntas e Respostas, Consultas e Modelos*. Florianópolis: MPSC, 2010.

SOUZA, Adriano Stanley Rocha e ARAÚJO, Marinella Machado. *Estudos Avançados de Direito a Moradia*. Belo Horizonte: Arraes, 2014.