UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS)
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS

GABRIELA DUTRA VIEIRA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI Nº 13.465/17:
diretrizes para uma implementação efetiva da Reurb

Porto Alegre
2024

GABRIELA DUTRA VIEIRA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI Nº 13.465/17: diretrizes para uma implementação efetiva da Reurb

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Empresa e dos Negócios da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Orientador(a): Prof. Dr. Wilson Engelmann

Porto Alegre
2024

V658r Vieira, Gabriela Dutra.
Regularização fundiária urbana na lei nº 13.465/17 : diretrizes para uma implementação efetiva da Reurb / Gabriela Dutra Vieira. – 2024.
251 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito da Empresa e dos Negócios, 2024.
"Orientador(a): Dr. Wilson Engelmann".

1. Regularização fundiária urbana. 2. Desafios. 3. Lei nº 13.465/17. 4. Efetividade. 5. Diretrizes. I. Título.

CDU 34:711.4

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Bibliotecária: Amanda Schuster Ditbenner – CRB 10/2517)

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS

UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS

NÍVEL MESTRADO PROFISSIONAL

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: **"REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI Nº 13.465/17: diretrizes para uma implementação efetiva da Reurb"**, elaborado pela mestranda **Gabriela Dutra Vieira,** foi julgado adequado e aprovado por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS - Profissional.

Porto Alegre, 30 de outubro de 2024.

Prof. Dr. **Fabiano Koff Coulon**

Coordenador do Programa de Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Wilson Engelmann

Membro: Dr. André Rafael Weyermuller

Membro: Dr. Luiz Egon Richter

Membro: Dra. Juliane Altmann Berwig

AGRADECIMENTOS

À Deus, por todas as oportunidades, lições e proteção que me deu e continua a fazer em minha vida.

À Universidade do Vale do Rio dos Sinos, por ter me oferecido um lugar acolhedor e de troca de conhecimentos para o meu desenvolvimento profissional e pessoal.

Ao meu orientador, Wilson Engelmann, por todo o apoio oferecido, bem como pelas trocas de ideias e sugestões para o aprimoramento da presente pesquisa.

Aos meus pais, por todo carinho, cuidado e incentivo na busca pelo meu desenvolvimento pessoal e profissional.

À Graziela, minha irmã gêmea, quem tenho prazer de chamar de colega de profissão, que me acompanhou em toda a minha jornada acadêmica, desde a graduação, especializações, até o mestrado, minha parceira de artigos e apresentações acadêmicas e, principalmente, de vida. Obrigada por ser essa pessoa especial, carinhosa e incentivadora dos meus sonhos.

À Rafaela, minha irmã, por todo o apoio emocional e incentivo na minha trajetória acadêmica. Você é um dos maiores exemplos que tenho de perseverança e de pessoa! Obrigada pela parceria e apoio!

A todos os professores do Mestrado Profissional de Direito da Empresa e dos Negócios, pelos ensinamentos, *insights* e boas discussões e conversas promovidas nas aulas.

Ao professor Luiz Egon Richter, pelos *insights* essenciais na realização da presente pesquisa.

Agradeço também a todos que, de alguma forma, ajudaram na elaboração da presente pesquisa.

RESUMO

Esta dissertação de Mestrado Profissional em Direito aborda a irregularidade fundiária urbana no Brasil decorreu de diversos fatores, dentre os quais pode se citar a urbanização acelerada e desorganizada dos centros urbanos; o caráter excludente e elitista das legislações urbanísticas e de aquisição de terras criadas ao longo da construção da sociedade brasileira; e a falta de fiscalização pelo Poder Público. Diversas legislações foram criadas a fim de combater a irregularidade urbana, tendo muitas não alcançado êxito em seu propósito, sendo, atualmente, a Lei nº 13.465/17 o marco legal que trata sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no país. Tendo em vista as diversas vantagens da Reurb para a sociedade como um todo, como a melhora na qualidade de vida da população; a garantia à moradia digna; a titularização da propriedade ou posse aos seus beneficiários, bem como a promoção do desenvolvimento econômico, mostra-se como importante garantir meios de implementar a Reurb de forma efetiva. Ocorre que muitos são os desafios para tanto, como a falta de recursos financeiros pelo Município; desconhecimento da lei; falta de diálogo interinstitucional; ausência de participação da população, dentre outros, o que faz surgir o problema de pesquisa: quais seriam as diretrizes, complementares ao procedimento de Reurb, que poderiam ajudar a implementar efetivamente a Reurb no país. A presente pesquisa tem como objetivo geral sistematizar as diretrizes práticas, complementares ao procedimento de Reurb, que podem facilitar a atuação dos agentes responsáveis pela Reurb e o seu processamento de modo a auxiliar na implementação da Reurb e, assim, alcançar seus efeitos positivos de forma célere, segura e efetiva. A metodologia utilizada foi a qualitativa e bibliográfica. Para a coleta de dados, a estratégia utilizada foi o questionário aberto, aplicado aos registradores de imóveis de Portão/RS e Teutônia/RS. Em um primeiro momento, será abordado o processo histórico da irregularidade urbana brasileira, como as legislações criadas para combatê-la; a expectativa constitucional sobre a propriedade privada no ordenamento jurídico brasileiro e o impacto da ideia de propriedade engessada/absoluta na irregularidade urbana. Posteriormente, será analisada as principais noções sobre a Regularização Fundiária Urbana, trazidas pela Lei nº 13.465/17, como legitimados, instrumentos, procedimentos, dentre outros aspectos. Ainda, analisar-se-á os principais desafios práticos dos agentes responsáveis pela Reurb no início e no andamento do

procedimento desta a fim de compreender os motivos da inefetividade da Lei de Reurb na prática, bem como será feita uma análise da propriedade privada e a Reurb sobre o prisma da AED. Ao final, como produto da presente pesquisa, apresentar-se-á um conjunto de diretrizes práticas voltadas aos principais agentes da Reurb, a fim de auxiliá-los na implementação efetiva da Reurb, com celeridade e segurança.

Palavras-chaves: Regularização Fundiária Urbana; desafios; Lei nº 13.465/17; efetividade; diretrizes.

ABSTRACT

This Master's dissertation in Law addresses urban land irregularity in Brazil, which resulted from several factors, among which we can mention the accelerated and disorganized urbanization of urban centers; the exclusionary and elitist nature of urban planning and land acquisition legislation created throughout the construction of Brazilian society; and the lack of oversight by the Public Authorities. Several laws were created in order to combat urban irregularity, many of which were unsuccessful in their purpose. Currently, Law No. 13,465/17 is the legal framework that deals with Urban Land Regularization (Reurb) in the country. Considering the several advantages of Reurb for society as a whole, such as improving the population's quality of life; guaranteeing decent housing; granting title to property or possession to its beneficiaries, as well as promoting economic development, it is important to ensure means of implementing Reurb effectively. There are many challenges to this, such as the lack of financial resources by the Municipality; lack of knowledge of the law; lack of inter-institutional dialogue; lack of participation by the population, among others, which gives rise to the research problem: what would be the guidelines, complementary to the Reurb procedure, that could help to effectively implement Reurb in the country. The general objective of this research is to systematize the practical guidelines, complementary to the Reurb procedure, that can facilitate the actions of the agents responsible for Reurb and its processing in order to assist in the implementation of Reurb and, thus, achieve its positive effects in a fast, safe and effective manner. The methodology used was qualitative and bibliographic. For data collection, the strategy used was an open questionnaire, applied to the real estate registrars of Portão/RS and Teutônia/RS. Initially, the historical process of Brazilian urban irregularity will be addressed, such as the legislation created to combat it; the constitutional expectation regarding private property in the Brazilian legal system and the impact of the idea of fixed/absolute property on urban irregularity. Subsequently, the main notions about Urban Land Regularization, brought by Law No. 13,465/17, such as legitimacy, instruments, procedures, among other aspects, will be analyzed. Furthermore, the main practical challenges of the agents responsible for Reurb at the beginning and during the procedure will be analyzed in order to understand the reasons for the ineffectiveness of the Reurb Law in practice, as well as an analysis of private property and Reurb from the perspective of the AED. Finally, as a result of

this research, a set of practical guidelines will be presented aimed at the main agents of Reurb, in order to assist them in the effective implementation of Reurb, with speed and security.

Key-words: Urban Land Regularization; challenges; Law No. 13,465/17; effectiveness; guidelines.

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AED	Análise Econômica do Direito
APP	Área de Preservação Permanente
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
BNH	Banco Nacional de Habitação
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CGJ	Corregedoria-Geral de Justiça
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CORI-MG	Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerias
CPF	Cadastro da Pessoa Física
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CTM	Cadastro Territorial Multifinalitário
CUEM	Concessão de uso especial para fins de moradia
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
LEPAC	Levantamento Planialtimétrico Cadastral
LRP	Lei de Registros Públicos
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MP	Ministério Público
MPV	Medida Provisória
NUI	Núcleo Urbano Informal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PRF	Projeto de Regularização Fundiária

Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
Reurb-I	Regularização Fundiária Urbana Inominada
Reurb-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RI	Registro de Imóveis
RRT	Registro de Responsabilidade Técnica
SECID	Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SREI	Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TJ	Tribunal de Justiça
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 12
2 A QUESTÃO DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL 20
2.1 Da evolução histórica do planejamento urbano no Brasil 22
2.1.1 Brasil colônia 23
2.1.2. Brasil Imperial 27
2.1.3 Brasil República 31
2.1.4 Do Movimento Nacional por Reforma Urbana e da inclusão da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 44
2.2 Sobre a expectativa constitucional da propriedade privada 50
2.3 Sobre o engessamento do direito de propriedade no Brasil e sua relação com a irregularidade urbana 58
3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA SOB A PERSPECTIVA DA LEI Nº 13.465/17 70
3.1 Noções gerais sobre regularização fundiária urbana 72
3.2 Legitimados para a instauração da Reurb 86
3.3 Modalidades de Reurb 88
3.4 Instrumentos de regularização de imóveis urbanos 93
3.5 Procedimento administrativo de Reurb 104
3.6 Procedimento registral de Reurb 109
4 DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS PROFISSIONAIS RESPONSÁVEIS PELO PROCEDIMENTO DE REURB: PROPOSTA DE DIRETRIZES PARA APRIMORAMENTO DA ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS, DO REGISTRO DE IMÓVEIS, DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DO PODER JUDICIÁRIO E DA OAB 116
4.1 As dificuldades enfrentadas pelos servidores públicos nas prefeituras ... 121
4.2 As dificuldades enfrentadas pelos registradores de imóveis 128
4.3 As dificuldades enfrentadas pelos advogados 132
4.4 A análise da Regularização Fundiária Urbana e do direito de propriedade privada sobre o prisma da Análise Econômica do Direito: observação a partir de algumas categorias 135
4.5 Diretrizes de boas práticas para uma implementação efetiva da Reurb pelos seus agentes responsáveis 155
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 203

REFERÊNCIAS 212
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA APLICADO NOS REGISTROS DE IMÓVEIS DOS MUNICÍPIOS DE PORTÃO/RS E TEUTÔNIA/RS 240
APÊNDICE B- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO 243
ANEXO A 247

1 INTRODUÇÃO

Um dos fenômenos que mais tem avançado pelo mundo ao longo dos anos consiste na urbanização. O progresso contínuo desta é evidenciado pelo fato de, atualmente, mais da metade de população mundial estar vivendo em espaços urbanos, quantidade considerável, tendo em vista que em 1960, apenas um terço da população mundial era urbana.[1] Esse processo de urbanização se deu de diferentes formas ao redor do globo, sendo que, na América Latina, ele ocorreu de modo desenfreado, sem que houvesse um acompanhamento de investimentos em infraestrutura básica nas cidades com a ocupação do solo, o que gerou o surgimento de conglomerados habitacionais inadequados, como as favelas.[2]

No mesmo sentido, no Brasil, houve também uma urbanização acelerada e desordenada, sendo que o país passou de uma população urbana de 44% para 84% entre os anos de 1960 e 2010.[3] Essa desordem levou à diversas consequências negativas tanto na área da saúde, como da educação e de segurança dos espaços urbanos.

Diante disso, o Brasil se tornou um país marcado pelo seu quadro de grande informalidade e irregularidade imobiliária que impactam, além da vida dos moradores em si, também a estruturação das cidades e a distribuição de oportunidades de trabalho e de melhores condições de vida nesses espaços urbanos. Tal situação é percebida, tendo em vista que cerca de 30 milhões de imóveis, isto é, basicamente metade dos imóveis no país possuem algum tipo de irregularidade, conforme dados de 2019 apresentados pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.[4]

---

[1] CALEGARI, Diego; PRIETO, Immaculada; MENEZES, Murilo. Planejamento urbano no brasil: um breve histórico. *In:* POLITIZE. Florianópolis, 15 nov. 2017. Disponível em: https://www.politize.com.br/planejamento-urbano-brasil/. Acesso em: 3 mar. 2024.

[2] CALEGARI, Diego; PRIETO, Immaculada; MENEZES, Murilo. Planejamento urbano no brasil: um breve histórico. *In:* POLITIZE. Florianópolis, 15 nov. 2017. Disponível em: https://www.politize.com.br/planejamento-urbano-brasil/. Acesso em: 3 mar. 2024.

[3] CALEGARI, Diego; PRIETO, Immaculada; MENEZES, Murilo. Planejamento urbano no brasil: um breve histórico. *In:* POLITIZE. Florianópolis, 15 nov. 2017. Disponível em: https://www.politize.com.br/planejamento-urbano-brasil/. Acesso em: 3 mar. 2024.

[4] METADE dos imóveis no Brasil possui alguma irregularidade. **Jornal O Globo**, [S.l.], 23 out. 2023. Disponível em: https://oglobo.globo.com/patrocinado/dino/noticia/2023/10/23/metade-dos-imoveis-no-brasil-possui-alguma-irregularidade.ghtml#:~:text=Nos%20tempos%20atuais%2C%20a%20regularização,Regional%2C%20com%20dados%20de%202019. Acesso em: 3 mar. 2024.

Essas irregularidades atingem desde favelas a condomínios de luxo, podendo se citar dentre suas causas, por exemplo, as invasões, os loteamentos irregulares, bem como a desobediência das obras no que tange às legislações municipais.[5] Essas deficiências presentes no planejamento das cidades no país se mostram como um dos grandes entraves para o pleno exercício do direito à moradia digna e do desenvolvimento das funções sociais da cidade e bem-estar de seus habitantes, bem como do desenvolvimento econômico.

Várias ferramentas legislativas foram criadas a fim de reduzir tais informalidades, bem como de combatê-las, trazendo os imóveis que estavam na informalidade para dentro da cidade formal, podendo se citar como exemplo a criação da Lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), Lei nº 13.465/17. Ocorre que a implementação da Reurb no país encontra muitos obstáculos, podendo se citar tanto a morosidade de seu procedimento quanto à própria tramitação deste sem se levar em consideração as especificidades locais do núcleo urbano informal a ser regularizado, o que faz com que os objetivos da Reurb não sejam concretizados.

Além disso, o processo de Reurb se mostra como complexo, tendo em vista que exige a participação de diversos agentes de diferentes áreas do conhecimento, desde a servidores públicos, advogados e registradores de imóveis, a engenheiros, arquitetos, dentre outros atores, sendo de extrema importância para a tramitação da Reurb uma maior interação e comunicação entre eles.

Assim, surge o seguinte problema de pesquisa: Quais são as diretrizes que poderiam, em complementação ao procedimento de Reurb, auxiliar na efetiva implementação desta no país? A hipótese consiste na ideia de que, por meio da adoção de certas ações pelos agentes responsáveis pela Reurb, como, por exemplo, a realização de reuniões entre os principais atores de regularização para a discussão desta, a promoção de um maior diálogo interinstitucional e o alinhamento de estratégias para a efetivação da Reurb, partindo-se da estipulação de algumas diretrizes práticas para a atuação destes, é possível trazer uma maior efetividade na implementação da regularização fundiária urbana, apresentando-se como solução

[5] METADE dos imóveis no Brasil possui alguma irregularidade. **Jornal O Globo**, [S.l.], 23 out. 2023. Disponível em: https://oglobo.globo.com/patrocinado/dino/noticia/2023/10/23/metade-dos-imoveis-no-brasil-possui-alguma-irregularidade.ghtml#:~:text=Nos%20tempos%20atuais%2C%20a%20regularização,Regional%2C%20com%20dados%20de%202019. Acesso em: 3 mar. 2024.

para essa questão a fixação de diretrizes a fim de ajudar esses agentes na concretização da Reurb.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em sistematizar as diretrizes práticas que podem facilitar a atuação dos agentes envolvidos na Reurb e o seu processamento de modo a facilitar a implementação da Reurb e, assim, alcançar seus efeitos positivos de forma célere, segura e efetiva.

Para isso, a presente pesquisa terá como objetivos específicos:

a) compreender o processo histórico de desenvolvimento das cidades brasileiras e da irregularidade urbana, como as legislações desenvolvidas a fim de combatê-la; a expectativa constitucional a respeito da propriedade privada, bem como o impacto da ideia de propriedade engessada/absoluta na irregularidade urbana;

b) apresentar o conceito de Regularização Fundiária Urbana, seus princípios, seus objetivos, sua importância, seus instrumentos, legitimados e o procedimento administrativo e de registro da Reurb de acordo com a Lei nº 13.465/17; e

c) analisar as principais dificuldades e desafios práticos dos agentes responsáveis pela Reurb no início e no andamento do procedimento desta, bem como analisar a propriedade privada e a Reurb sobre o prisma da AED, a fim de compreender os motivos da inefetividade da Lei de Reurb na prática, para, ao final, desenvolver um conjunto de diretrizes práticas contendo ações complementares ao procedimento de Reurb que podem ser adotadas pelos agentes de Reurb, como o RI, a OAB, o MP, o Poder Judiciário e as Prefeituras, tanto na sua própria atuação como na relações entre essas instituições, facilitando a cooperação entre tais agentes e, consequentemente, ajudando a implementar a Reurb de forma efetiva e ágil.

O tema da presente pesquisa se mostra como relevante, uma vez que a implementação da Reurb gera diversos impactos positivos tanto sociais quanto econômicos, levando a um planejamento urbano mais eficiente, melhorando o bem-estar dos habitantes e a economia da região regularizada. Dentre os benefícios que mostram a importância de se tratar sobre o presente assunto, estão: a facilitação da fiscalização e do monitoramento da ocupação do território urbano dos municípios brasileiros, bem como do planejamento das políticas urbanas mais adequadas; aumento da arrecadação municipais em razão da cobrança de tributos sobre os imóveis regularizados.

Outros benefícios são a oficialização do sistema viário; o maior controle do patrimônio público pelo Município; valorização dos imóveis regularizados; garantia à dignidade da pessoa humana e melhora nas condições de vida; redução dos conflitos fundiários; além do incentivo à economia e do acesso pelos habitantes ao sistema de crédito formal, permitindo que estes invistam em novos empreendimentos. Nesse sentido, conforme Nota da Presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a regularização fundiária em massa é capaz de trazer a redução da desigualdade de renda em 2,4 pontos percentuais, promovendo um choque de riqueza correspondente a R$202,13 bilhões na economia do país.[6]

As justificativas apresentadas se mostram como diretamente relacionadas com a proposta do Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios. Essa vinculação está presente, pois a implementação da Regularização Fundiária Urbana impacta também os empresários, eis que, uma vez estando regularizado o núcleo urbano informal, os imóveis integrantes podem ser comercializados dentro do mercado formal. A titulação decorrente da Reurb possibilita isso, transformando o imóvel em um capital ativo, capaz de movimentar e estimular o crescimento econômico.

Os empresários podem utilizar desses imóveis regularizados como garantia para acesso ao crédito, ajudando assim na obtenção de recursos para o aprimoramento de seus negócios. Ademais, a efetivação da regularização fundiária reduz os custos de transação por meio da formalização da propriedade (reduzindo os custos de informação), atraindo assim mais investidores em empreendimento que possam gerar muitos benefícios para a sociedade. Essa compreensão dos aspectos não jurídicos, como custos de transação justamente consiste em um dos objetivos do Mestrado, buscando fazer com que o profissional olhe de forma mais ampla aos problemas nas operações realizadas.

A Reurb, por meio da garantia da propriedade, também estimula os próprios beneficiários a investirem nos seus imóveis, o que movimenta a indústria da

[6] REGULARIZAÇÃO fundiária urbana em massa pode reduzir a desigualdade de renda em 2,4 pontos percentuais. *In:* INSTITUTO de pesquisa econômica aplicada. *[S.l.]*, 14 jun. 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/12384-regularizacao-fundiaria-urbana-em-massa-pode-reduzir-a-desigualdade-de-renda-em-2-4-pontos-percentuais?highlight=WyJyZWd1bGFyaXphXHUwMGU3XHUwMGUzbyIsImZ1bmRpXHUwMGUxcmlhIiwidXJiYW5hIiwidXJiYW5hJy4iLCJyZWd1bGFyaXphXHUwMGU3XHUwMGUzbyBmdW5kaVx1MDBlMXJpYSIsInJlZ3VsYXJpemFjYW8gZnVuZGlhcmlhIHVyYmFuYSIsImZ1bmRpYXJpYSB1cmJhbmEiXQ==. Acesso em: 3 mar. 2024.

construção civil, gerando muitos empregos. Assim, percebe-se que as empresas são diretamente impactadas pela efetivação da Reurb, gerando resultados muito benéficos para aquelas, o que evidencia a relação do objeto de pesquisa com os objetivos do Mestrado Profissional da Empresa e dos Negócios.

Ainda, tendo em vista que a Reurb é um processo multidisciplinar, é possível desenvolver uma solução prática para o problema de pesquisa que une diversos ramos do saber, além do direito, o que vai ao encontro do próprio objetivo do Mestrado que consiste em construir as condições para o enfrentamento das insuficiências teóricas do saber jurídico tradicional através do diálogo com outras áreas do conhecimento essenciais ao profissional do Direito no Século XXI. Por todos esses motivos, o tema objeto de pesquisa se relaciona com a linha de Pesquisa escolhida, isto é, Direito da Empresa e Regulação.

A presente pesquisa também está alinhada ao ramo de pesquisa do professor orientador, consistente em “Direito, Novas Tecnologias e Inovação”, uma vez que a tecnologia pode ser utilizada como um facilitador do procedimento de Reurb. Um exemplo consiste no uso da tecnologia para permitir uma comunicação maior entre os registradores de imóveis e os servidores municipais para sanar dúvidas quanto aos documentos e os processos de Reurb; para a realização de cursos de capacitação à distância; palestras transmitidas de forma online; disseminação online ou por aplicativos de *checklist* de documentos e procedimentos essenciais para a efetivação da Reurb, dentre outros. Inclusive, a própria proposta de solução aplicada para o problema de pesquisa (diretrizes de boas práticas) pode ter seus efeitos irradiados por um maior número de pessoas através das plataformas digitais.

Ainda, a pesquisa da presente dissertação se mostra como relevante, eis que, a partir da solução prática que será apresentada, é possível desenvolver estratégias e ações que podem ser aplicadas por alguns dos responsáveis pela Reurb, auxiliando em sua efetivação e lhes dando um “norte” quanto ao aprimoramento de sua atuação, bem como sua potencialização, tendo como base as diretrizes que serão apresentadas. Assim, a solução prática busca preencher a lacuna de boas ações a serem seguidas tanto pelas próprias instituições envolvidas na Reurb como nos próprios relacionamentos interinstitucionais e ações conjuntas praticadas entre elas.

A metodologia utilizada será a qualitativa, que se dará por meio de pesquisa documental, consistente na legislação, e bibliográfica, consistente em artigos

científicos, revistas, livros, teses, jornais e doutrina. Para a coleta de dados, será utilizada como estratégia o questionário aberto, permitindo que o pesquisado flua na sua resposta, expondo suas visões, opiniões e experiências pessoais com o objeto da pesquisa, e fechado, permitindo que o pesquisador consiga ter uma resposta mais precisa quanto aos motivos que, durante sua pesquisa, mostraram-se como os possíveis motivos de inefetividade da Lei de Reurb.

Foi realizado um questionário direcionado aos registradores de imóveis de Portão/RS e Teutônia/RS, visando compreender quais os principais desafios enfrentados por esses profissionais no procedimento de Reurb, bem como sua visão sobre as dificuldades enfrentados como um todo, tendo em vista todas as fases englobadas na implementação da Reurb Os questionários foram analisados e aprovados pelo Comitê de Ética e de Pesquisa da Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Os questionários foram aplicados aos pesquisados por meio do “WhatsApp”.

Os referidos entrevistados foram escolhidos em virtude da relação de proximidade existente entre eles e a pesquisadora, bem como a maior facilidade de comunicação, tendo em vista que a pesquisadora já trabalhou no Registro de Imóveis de Portão/RS. Ademais, foram escolhidos os registradores desses municípios, tendo em vista que a pesquisadora tinha conhecimento sobre o início de alguns processos de Reurb nessas localidades, bem como pelo fato dessas cidades consistirem em municípios de pequeno porte,[7] característica que chamou atenção da autora, tendo em vista que a maioria dos municípios brasileiros são de pequeno porte[8] e médio, sendo interessante compreender como estes têm lidado com a questão da Reurb e seus desafios, sempre tendo em mente, claro, que cada regularização é diferente e possui suas peculiaridades e dificuldades.

Os questionários foram estruturados a partir da pesquisa bibliográfica realizada pela autora, através da qual foi possível identificar os principais desafios

[7] Nascimento explica que, conforme o IBGE, a partir da análise populacional, os municípios podem ser classificados como de porte pequeno I (até 20 mil habitantes); porte pequeno II (20.001 até 50 mil habitantes); porte médio (50.001 mil até 100 mil habitantes); e grande porte (100.001 até 900 mil habitantes) (NASCIMENTO, Pedro. Transparência nos municípios brasileiros: as dimensões porte populacional e região importam? **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, *[S.l.],* v. 7, n. 2, p. 146, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/rsulacp/article/view/20440. Acesso em: 10 jun. 2024.).

[8] Cerca de 88% dos municípios no Brasil são de porte pequeno, de acordo com o Censo Demográfico de 2022, realizado pelo IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Centro Demográfico 2022: primeiros resultados de população e domicílios. *In*: PODER 360. *[S.l.],* 28 jun. 2022. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2023/06/Primeiros-Resultados-de-Populacao-e-Domicilios-Apresentacao.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.).

enfrentados na implementação da Reurb, sendo estes utilizados para a elaboração mais precisa das perguntas a fim de extrair se tais dificuldades eram uma realidade e a que nível elas atrapalhavam o processo de Reurb, bem como as atitudes tomadas por cada um dos entrevistados frentes à nova legislação, e se estas foram benéficas, bem como alguns pontos destacados pelos entrevistados quanto à atuação dos demais agentes de Reurb.

O questionário foi elaborado de uma forma semiestruturada, a fim de permitir que o entrevistado tivesse liberdade para falar sobre o tema questionado, mas, ao mesmo tempo, garantindo que ele não fugisse da pergunta feita ou do objetivo que a autora tinha ao realizar o questionamento, tendo essa direção sido dada por meio da exemplificação de certas questões em alguns casos.

No primeiro capítulo desta pesquisa, será analisado o surgimento da irregularidade urbana no país, como os diferentes contextos de formação, motivos, as tentativas legislativas criadas a fim de enfrentar o problema da irregularidade urbana. Ainda, será abordado a visão do direito de propriedade sob o viés constitucional, além da questão do impacto da ideia do individualismo possessivo no desenvolvimento de muitas das legislações criadas ao longo da história do país a fim de regular a propriedade e a sua aquisição na sociedade brasileira na questão da formação e expansão da irregularidade urbana no Brasil.

No segundo capítulo, será analisada as noções gerais sobre a Regularização Fundiária Urbana, como seu conceito, características, legitimados, instrumentos e benefícios, bem como outros aspectos relevantes.

No último capítulo, serão apresentados os principais desafios práticos enfrentados pelos agentes responsáveis pela implementação da Reurb a fim de compreender alguns dos motivos pelas quais sua efetivação encontra dificuldades. Ainda, será analisada a Regularização Fundiária Urbana e o direito de propriedade sob o viés da Análise Econômica do Direito. Ao final, será apresentada como solução prática um conjunto de diretrizes práticas, complementares ao procedimento de Reurb, que auxiliem certos agentes de Reurb na sua implementação, facilitando a atuação destes e suas inter-relações durante o processo de regularização.

2 A QUESTÃO DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

Ao longo da história, diversas legislações e políticas públicas foram elaboradas a fim de lidar com o crescimento desordenado das cidades brasileiras e impedir o surgimento de imóveis irregulares, como a Lei de Terras,[9] a Lei nº 6.766/79,[10] a Lei nº 10.257/01[11] e a Lei nº 11.977/09,[12] dentre outras. Muitas dessas tentativas se mostraram como ineficazes no seu objetivo, tendo sido, mais tarde, elaboradas legislações a fim de regularizar os imóveis já formados que se encontravam em situação de irregularidade, como aqueles que não possuíam escritura pública, não observaram as legislações urbanísticas, os requisitos ambientais, dentre outros motivos.

Mostra-se como relevante discutir a respeito do surgimento e a evolução da irregularidade urbana no país, eis que alguns dos desafios enfrentados atualmente no que tange à implementação da Reurb no país têm relação com as ideias de proteção excessiva ao direito de propriedade, como o receio dos registradores de imóveis quanto à aplicação da Lei de Reurb, uma vez que ela excepciona vários princípios registrais clássicos criados a fim de garantir a segurança jurídica quanto à propriedade,[13] bem como a própria insegurança dos gestores municipais em implementar a Reurb em seus municípios, tendo em vista o possível atingimento de direitos de terceiros. Isso mostra um pouco da visão da ideia de propriedade

---

[9] BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

[10] BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[11] BRASIL. **Lei nº 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 previdências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[12] BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Acesso em: 3 mar. 2024.

[13] DUARTE, Clarice Seixas; MALHEIROS, Rafael Taranto. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **Revista Estudos Institucionais**, *[S.l.]*, v. 5, n. 3, p. 1106, set./dez. 2019. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/441/452%201106. Acesso em: 10 jun. 2024.

absoluta, como demonstração de poder e prestígio, o que influenciou algumas das legislações criadas no Brasil por um longo período.[14]

Essas ideias, além de terem influenciado na elaboração de uma legislação burocrática de acesso à terra, levando à propagação de imóveis irregulares por àqueles que não conseguiam ou não tinham condições para observá-la, levou à disseminação de pensamentos contrários à regularização dos imóveis, dificultando, assim, a concretização e o incentivo à elaboração de projetos de regularização de imóveis urbanos no país. A respeito da informalidade existente nos centros urbanos, Clichevsky[15] explica que ela pode se manifestar de várias formas:

> La informalidad urbana se expressa em dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales – la falta de títulos de propiedad o contratos de alquiler –; y al proceso de urbanización – incumplimiento de las normas de subdivisión, uso, ocupacióny construcción de la ciudad y de los requerimientos ambientales para la localización deusos urbanos. A lo largo de los últimos cuarenta años, los tipos de informalidad urbana y su magnitud han cambiado en los distintos países de la región debido a las modificaciones socio económicas y políticas, así también como por las políticas específicas urbanas, enparticular de subdivisión, uso y ocupación del suelo.

Percebe-se que a irregularidade urbana decorre de diversos fatores. A Lei nº 13.465/17[16] consiste em uma dessas recentes tentativas de trazer os imóveis irregulares para dentro da cidade formal.

O presente capítulo visa analisar o histórico do desenvolvimento das cidades e dos problemas referentes à irregularidade fundiária nos espaços urbanos no Brasil ao longo dos anos a fim de compreender os motivos que levaram ao planejamento urbano inadequado no combate ao surgimento de imóveis irregulares no país. Assim, será possível entender os motivos pelos quais o planejamento urbano brasileiro se mostrou inadequado e incapaz de reprimir o surgimento de imóveis

---

[14] RICHTER, Luiz Egon. **O direito fundamental à propriedade privada a partir de instrumentos de política pública para acesso, proteção, uso e o seu conceito**: diretrizes a partir da teoria sistêmica. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2943/1/Luiz%20Egon%20Richter.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 284.

[15] CLICHEVSKY, Nora. Informalidad y regularización del suelo urbano em América Latina: algunas reflexiones. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, *[S.I.]*, v. 9, n. 2, p. 56, nov. 2007. Disponível em: https://rbeur.emnuvens.com.br/rbeur/article/view/182/166. Acesso em: 3 mar. 2024.

[16] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

irregulares, bem como levou à má estruturação de muitas cidades. Para tanto, mostra-se como necessário analisar alguns conceitos e noções prévias para facilitar essa análise.

Dessa forma, neste capítulo, serão analisados o conceito de planejamento urbano, a evolução histórica do surgimento e crescimento dos espaços urbanos dentro do país, desde a época colonial até os dias atuais, e os principais elementos necessários para um planejamento territorial de uma cidade. Ainda, serão apresentadas a expectativa constitucional da propriedade privada no Brasil, bem como de que forma a ideia de propriedade absoluta advinda do pensamento do individualismo possesivo impactou na disseminação da irregularidade urbana no país.

2.1 Da evolução histórica do planejamento urbano no Brasil

O planejamento urbano no Brasil consiste em um processo em constante evolução que tenta acompanhar as mudanças ocorridas tanto no meio social como nos espaços urbanos. Conforme Cruz,[17] o planejamento das cidades brasileiras foi variando ao longo dos anos, sempre estando vinculado a questões políticas, econômicas e sociais presentes em cada época do país.

Dessa forma, os planos urbanísticos elaborados visavam solucionar os problemas surgidos em cada uma das sociedades em questão, contendo cada um daqueles a ideologia predominante em cada desses momentos históricos.[18] Assim, as previsões legais eram fruto dos interesses dos agentes produtores dos espaços urbanos, sendo a lei ainda passível de certas violações, em virtude das possíveis interpretações que lhe era atribuída.[19]

Tendo em vista todas as mudanças no planejamento urbano ocorridas em nosso país até o momento do surgimento da Lei de Regularização Fundiária Urbana como meio de combater a irregularidade imobiliária no país, mostra-se como

[17] CRUZ, Dayana Aparecida Marques de Oliveira As faces do planejamento urbano. **PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho**, *[S.l.]*, v. 12, n. 2, p. 84, dez. 2011. Disponível em: https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/938. Acesso em: 3 mar. 2024.

[18] CRUZ, Dayana Aparecida Marques de Oliveira As faces do planejamento urbano. **PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho**, *[S.l.]*, v. 12, n. 2, p. 87, dez. 2011. Disponível em: https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/938. Acesso em: 3 mar. 2024.

[19] CRUZ, Dayana Aparecida Marques de Oliveira As faces do planejamento urbano. **PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho**, *[S.l.],* v. 12, n. 2, p. 85, dez. 2011. Disponível em: https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/938. Acesso em: 3 mar. 2024.

essencial compreender todo esse processo de urbanização e de planejamento dos centros urbanos, como os principais eventos e legislações desenvolvidas nesse tempo. Dessa forma, será possível verificar o que deu de errado no planejamento dos espaços urbanos brasileiros, bem como as consequências desse mau e inefetivo planejamento para, então, entender como é possível aprimorá-lo e, assim, trazer um planejamento urbano mais eficiente e capaz de cumprir com seu papel de promover uma melhor qualidade de vida aos cidadãos através da regularização fundiária.

2.1.1 Brasil colônia

O Brasil passou a ser explorado pelos portugueses em 1500, após a chegada da expedição de Pedro Álvares Cabral, sendo o Tratado de Tordesilhas o documento que legitimou a exploração das terras brasileiras pelo Reino português.[20] Já havia a formação de alguns centros urbanos, entretanto, estes eram localizados principalmente no litoral do país, onde era produzido o açúcar, tendo em vista que a economia brasileira, na época, era voltada ao comércio externo.

Importante ressaltar que nos primeiros trinta anos de exploração do Brasil, Portugal não tinha interesse em povoar o território colonial, mas apenas de explorar suas riquezas, como a extração do pau-brasil e de minérios.[21] O Reino Português se viu obrigado a iniciar o povoamento da colônia apenas anos mais tarde, em virtude da necessidade de proteção das terras coloniais de invasões externas e de desenvolver novas atividades econômicas para explorar a fim de se arrecadar recursos para serem utilizados na proteção do território colonial.[22]

Para tanto, em 1534, Dom João III instituiu como sistema de administração do território colonial o regime das capitanias hereditárias.[23] Esse regime consistia na divisão do território brasileiro em 15 grandes faixas de terras, cada uma sob a

---

[20] SOUZA, Thomaz Oscar Marcondes de. O descobrimento da América: o tratado de Tordesillas e as molucas. **Revista de História**, *[S.l.]*, v. 25, n. 51, p. 130-131, 1962. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/121688/118582. Acesso em: 3 mar. 2024.

[21] PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 20.

[22] FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 30. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001. p. 6-7.

[23] AMORIM, Márcio William França; WEYNE, Walda Maria Mota (org.). **Sefaz**: Tributo à história. Fortaleza: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, 2006. Disponível em: https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/08/Livro.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 23-24.

administração de um particular que recebia a denominação de capitão-donatário, assegurando, assim, o monopólio português sobre essas terras.[24]

As capitanias hereditárias eram regulamentadas pelas Cartas de Doação e pelos Forais, sendo a primeira o título básico que continha os direitos e deveres do donatário, como o de povoar a terra e torná-la produtiva, por exemplo.[25] No que tange ao Foral, este complementava aquela, trazendo disposições sobre o comércio interno e externo, privilégios fiscais da Coroa e sobre a concessão das sesmarias.[26] Importante destacar que Portugal se mantinha como titular das terras brasileiras, embora houvesse as doações.[27]

Ainda, aos capitães hereditários não era atribuída a posse de fato sobre toda a extensão de terra correspondente à capitania, mas apenas sobre um determinado pedaço de terra.[28] Os capitães tinham o direito de possuir 20% das terras da respectiva capitania, devendo o restante das terras ser concedidas por meio de sesmarias aos interessados em estabelecer moradia neles e a torná-las produtivas.[29]

Ao donatário, eram atribuídos diversos direitos e deveres, dentre os quais pode se citar o direito deles de não precisarem pagar quaisquer tributos referentes à terra concedida, salvo o dízimo da Ordem de Cristo; de receberem a capitania em caráter hereditário e vitalício; de terem o direito de construir engenhos; de receber a nomeação como Governador e Capitão-Mor da capitania; além do dever de distribuir algumas das terras (sesmarias) da respectiva capitania recebida para demais

---

[24] FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: https://mizanzuk.files.wordpress.com/2018/02/boris-fausto-historia-do-brasil.pdf. acesso em: 3 mar. 2024. p. 44.

[25] AMORIM, Márcio William França; WEYNE, Walda Maria Mota (org.). **Sefaz**: Tributo à história. Fortaleza: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, 2006. Disponível em: https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/08/Livro.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 24.

[26] AMORIM, Márcio William França; WEYNE, Walda Maria Mota (org.). **Sefaz**: Tributo à história. Fortaleza: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, 2006. Disponível em: https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/08/Livro.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 24.

[27] CARRA, Évelyn. **As sesmarias**: do Reino à colônia. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Ciclo de Estudos em Direito na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Históricas, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020. Disponível em: https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/92677/1/sesmarias%20final%20espero%2010000.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 45.

[28] PEREIRA, Luciene Maria Pires. Reflexões acerca da distribuição de terras no período colonial brasileiro: o caso das sesmarias. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA- ANPUH, 26., jul. 2011, São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: ANPUH-SP, 2011. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548856588_d48900a551b25fc9004ad6ceb6fb0838.pdf. Acesso em 3 mar. 2024. p. 7.

[29] TUTIKIAN, Cláudia Fonseca. **Propriedade imobiliária e o registro de imóveis***:* perspectiva histórica, econômica, social e jurídica. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 88-90.

pessoas interessadas e com condições financeiras para investir nas terras e torná-las produtivas.[30] Essa distribuição de terras, chamadas de sesmarias, pelos donatários das capitanias hereditárias se dava por meio da concessão de sesmarias.[31]

Pode-se dizer que foi o regime das sesmarias um dos percussores dos problemas fundiários brasileiros, uma vez que não havia controle sobre a extensão das terras doadas, além do fato de que o número de donatários privilegiados pelas concessões de sesmarias era muito pequeno, o que favoreceu o surgimento dos latifúndios.[32] Em virtude da falta de clareza quanto à identificação dos sesmeiros e o tamanho e limites de suas respectivas terras, começaram a surgir diversos conflitos fundiários a fim de esclarecer tais incertezas que pairavam.[33]

Esses problemas com o regime das sesmarias se devem pelo fato de que, no Brasil, essa concessão de terra se deu em caráter perpétuo, ao contrário de Portugal, onde a concessão possuía um prazo determinado de duração.[34] A isso, soma-se também a ausência de informação pela Coroa Portuguesa quanto às áreas coloniais que ainda estavam disponíveis e a falta de controle sobre as terras da colônia.[35]

Ocorre que as capitanias hereditárias não tiveram êxito na colônia, existindo diversos motivos para tanto, como os altos custos para investimento nas capitanias, como para a construção de engenhos e a aquisição de mão de obras escrava, além da falta de experiência administrativa dos donatários[36] e dos conflitos entre os

---

[30] PEREIRA, Luciene Maria Pires. Reflexões acerca da distribuição de terras no período colonial brasileiro: o caso das sesmarias. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA- ANPUH, 26., jul. 2011, São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: ANPUH-SP, 2011. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548856588_d48900a551b25fc9004ad6ceb6fb0838.pdf. Acesso em 3 mar. 2024. p. 5-6.

[31] PEREIRA, Luciene Maria Pires. Reflexões acerca da distribuição de terras no período colonial brasileiro: o caso das sesmarias. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA- ANPUH, 26., jul. 2011, São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: ANPUH-SP, 2011. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548856588_d48900a551b25fc9004ad6ceb6fb0838.pdf. Acesso em 3 mar. 2024. p. 6.

[32] TUTIKIAN, Cláudia Fonseca. **Propriedade imobiliária e o registro de imóveis***:* perspectiva histórica, econômica, social e jurídica. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 92-93.

[33] TUTIKIAN, Cláudia Fonseca. **Propriedade imobiliária e o registro de imóveis***:* perspectiva histórica, econômica, social e jurídica. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 94-95.

[34] GERMANI, Guiomar Inez. Condições históricas e sociais que regulam o acesso a terra no espaço agrário brasileiro. **GeoTextos**, *[S.l.]*, v. 2, n. 2, p. 123, 2008. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/3040/2145. Acesso em: 3 mar. 2024.

[35] TUTIKIAN, Cláudia Fonseca. **Propriedade imobiliária e o registro de imóveis***:* perspectiva histórica, econômica, social e jurídica. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 94-95.

[36] SILVA, Daniel Neves. Capitanias hereditárias. *In:* BRASIL escola. [S.l.], [20--?]. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/historiab/capitanias-hereditarias.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

colonos e os indígenas.[37] Com a falta de sucesso do sistema das capitanias hereditárias, em 1548, esse foi substituído pelo Governo-Geral, sistema administrativo através do qual o trono português buscava retomar o controle sobre as terras brasileiras, sendo Salvador instituída como sede desse novo sistema.[38]

O Brasil colonial se formou com base em uma economia agrícola, baseada na monocultura, que utilizava da mão de obra escrava, sendo marcado pela formação de latifúndios, consistentes em grandes faixas de terras pertencentes a um número pequeno de proprietários.[39] As legislações que eram aplicadas em Portugal para regular as sesmarias passaram a ser aplicadas na colônia, dentre as quais estão as Ordenações Afonsinas, Manuelinas, Filipinas, por exemplo.[40] Ocorre que esses regramentos estavam em desconformidade com a realidade vivida nas colônias brasileiras.

Posteriormente, a partir de 1822, a metrópole, na tentativa de retomar o controle sobre a apropriação de terras na colônia, iniciou um processo de centralização do tratamento dessa matéria à Coroa portuguesa. Dentre as medidas tomadas, pode se citar a necessidade de as concessões de terra serem confirmadas pela Coroa; a exigência de pagamento de foro pelos concessionários; e a limitação da extensão das terras concedidas.[41]

A partir de 1807, a sociedade brasileira sofreu grandes impactos em virtude da mudança da sede do governo português para a cidade do Rio de Janeiro, tendo sofrido as estruturas coloniais diversas transformações nos anos seguintes, dentre as quais estão alterações nos aspectos econômicos, políticos, além de culturais.[42]

---

[37] PARAISO, Maria Hildo Baqueiro. Revoltas indígenas, a criação do governo geral e o regimento de 1548. **CLIO- Revista de Pesquisa Histórica**, Recife, v. 29, n. 1, jan/jun. 2011. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistaclio/article/view/24297/19701. Acesso em: 3 mar. 2024. Não paginado.

[38] GERMANI, Guiomar Inez. Condições históricas e sociais que regulam o acesso a terra no espaço agrário brasileiro. **GeoTextos**, *[S.l.],* v. 2, n. 2, p. 123, 2008. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/3040/2145. Acesso em: 3 mar. 2024.

[39] GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REZENDE, Gervásio Castro de. Formação histórica dos direitos de propriedade da terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua relação com as políticas agrícolas atualmente adotadas nesses dois países. *In*: IEA. *[S.l.]*, [20--?]. Disponível em: http://www.iea.sp.gov.br/out/pal1.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 13.

[40] TREML, Krishna Schneider; MARCHESAN, Jairo; BAZZANELLA, Sandro Luiz. Considerações históricas, jurídicas e ambientais brasileiras. **Revista Opinião Filosófica**, *[S. l.]*, v. 12, p. 5, 2021. Disponível em: https://opiniaofilosofica.org/index.php/opiniaofilosofica/article/view/1026/840. Acesso em: 3 mar. 2024.

[41] SILVA, Lígia Osorio. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Unicamp, 1996. p. 49.

[42] MAIA, Lorene Monteiro; SANTOS, Valéria Braga dos. A gênese do planejamento urbano no Brasil: perspectivas da questão habitacional entre 1930 e 1970. *In*: SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SLAEDR), 3., 2022, Ijuí. **Anais eletrônicos** [...].

Em razão dessa mudança, a cidade do Rio de Janeiro teve que adaptar sua estrutura para receber essa nova função que lhe era atribuída, surgindo assim no país os primeiros pensamentos centrados em uma intervenção nos espaços urbanos.[43]

Antes da vinda da família imperial, as cidades consistiam basicamente em locais de mera passagem de mercadorias e onde ficavam localizadas as sedes das instituições oficiais. Isso pode ser visto pelo fato de a própria elite colonial residir muitas vezes fora das cidades, uma vez que estas eram marcadas pela sua insalubridade e precariedade. Após a sua chegada, porém, elas começaram a receber investimentos em infraestrutura, como a construção de teatros, escolas, praças, dentre outros. Ainda, houve a abertura dos portos do Brasil, o que fez com que a colônia pudesse negociar com outros países, dando fim, assim, ao monopólio do comércio com o Reino português.

2.1.2. Brasil Imperial

Em 1822, Dom Pedro I, príncipe regente do Brasil, proclamou a Independência do Brasil. Nessa época, em virtude da necessidade de consolidação e continuidade da unidade nacional em decorrência da constituição do Estado Nacional independente, o Estado acabou por deixar de lado a regulamentação do direito de propriedade.[44]

Guedes e Rezende[45] comentam que a atuação do Estado nesse sentido, provavelmente, deu-se, pois este preferiu investir na pacificação e legitimação do novo Estado, sacrificando assim a discussão quanto à forma de apropriação de

---

Ijuí: Editora Unijuí, 2023. Disponível em: https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/22957/21611. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 3.

[43] MAIA, Lorene Monteiro; SANTOS, Valéria Braga dos. A gênese do planejamento urbano no Brasil: perspectivas da questão habitacional entre 1930 e 1970. *In*: SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SLAEDR), 3., 2022, Ijuí. **Anais eletrônicos** [...]. Ijuí: Editora Unijuí, 2023. Disponível em: https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/22957/21611. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 3.

[44] GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REZENDE, Gervásio Castro de. Formação histórica dos direitos de propriedade da terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua relação com as políticas agrícolas atualmente adotadas nesses dois países. *In*: IEA. *[S.I.]*, [20--?]. Disponível em: http://www.iea.sp.gov.br/out/pal1.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 15.

[45]GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REZENDE, Gervásio Castro de. Formação histórica dos direitos de propriedade da terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua relação com as políticas agrícolas atualmente adotadas nesses dois países. *In*: IEA. *[S.I.]*, [20--?]. Disponível em: http://www.iea.sp.gov.br/out/pal1.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 15.

terras, eis que o apoio àquele advinha dos grandes proprietários. Com a passagem da condição de colônia para Brasil Império, houve a revogação do regime das sesmarias, sendo um dos motivos para tanto o fato de os concessionários não estarem conseguindo tornar produtivas as terras recebidas, bem como pela ausência de mão de obra escrava para isso e de recursos financeiros.[46]

Ocorre que, com a revogação da concessão de sesmarias, a única forma de acessar a terra passou a ser a posse simples, uma vez que o regime anterior não foi substituído imediatamente por um novo regramento a respeito da obtenção e transmissão de terras no país.[47] Devido à ausência de regulação quanto à questão fundiária no Brasil, vazio legislativo que perdurou trinta anos, houve um crescimento de posses no território brasileiro.[48]

Silva[49] explica que essa desregulamentação, bem como a manutenção da agricultura predatória e da exploração da mão de obra escrava, gerou o surgimento de diversos apossamentos de terras que, em virtude da falta de controle sobre estes pelo Império, levaram ao aumento de latifúndios improdutivos no país. A partir de 1840, porém, o debate sobre a questão fundiária se mostrou como urgente, tendo em vista os conflitos fundiários que surgiam e a divergência dos interesses na sociedade no campo político e econômico.[50]

Até o início de 1850, no que tange ao quadro habitacional, destaca-se que a economia brasileira se baseava na agricultura e no trabalho escravo, sendo os

---

[46] MALHEIROS, Rafael Taranto. **O procedimento administrativo da regularização fundiária urbana de interesse social como garantia do direito à moradia**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em: https://adelpha-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/c2afa134-20e2-433c-b2dc-343f2f5710b4/content. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 30.

[47] MALHEIROS, Rafael Taranto. **O procedimento administrativo da regularização fundiária urbana de interesse social como garantia do direito à moradia**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em: https://adelpha-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/c2afa134-20e2-433c-b2dc-343f2f5710b4/content. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 30-31.

[48] GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REZENDE, Gervásio Castro de. Formação histórica dos direitos de propriedade da terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua relação com as políticas agrícolas atualmente adotadas nesses dois países. *In*: IEA. *[S.I.]*, [20--?]. Disponível em: http://www.iea.sp.gov.br/out/pal1.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 13.

[49] SILVA, Ligia Osório. As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 16-17, abr./jun. 1997. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v11n02/v11n02_02.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[50] GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REZENDE, Gervásio Castro de. Formação histórica dos direitos de propriedade da terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua relação com as políticas agrícolas atualmente adotadas nesses dois países. *In*: IEA. *[S.I.]*, [20--?]. Disponível em: http://www.iea.sp.gov.br/out/pal1.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 16.

proprietários de terras os responsáveis por oferecer moradia e alimentação a essa massa de escravos.[51] Assim, nessa época, o tema habitação não estava entre as preocupações do governo, eis que a iniciativa privada se encarregava dessas áreas.[52]

Diante desse quadro, em 1850, foi promulgada a Lei de Terras (regulamentada pelo Decreto de 1854) que tinha como objetivos a regulamentação da apropriação de terras no Brasil; o fim dos apossamentos; a criação de um cadastro de terras; a atração de imigrantes; obtenção de recursos para financiar a imigração, dentre outros.[53] A nova legislação impactou a sociedade brasileira ao ter estabelecido a terra como mercadoria privada, passando esta a ser vista como um objeto capaz de gerar lucros.[54]

Isso dificultou o acesso do trabalhador livre à terra no país, o que assegurou que grande parte das terras se mantivessem sob o domínio dos grandes proprietários, ajudando, assim, na continuidade dos latifúndios.[55] Ademais, a nova legislação previu a regularização das sesmarias e a legitimação de posse nos casos de existência de efetiva cultura; definiu as terras devolutas; criou o registro paroquial;[56] previu a posse de terras devolutas como crime, dentre outras

---

[51] SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2013. p. 42-43.

[52] SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2013. p. 42-43.

[53] GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REZENDE, Gervásio Castro de. Formação histórica dos direitos de propriedade da terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua relação com as políticas agrícolas atualmente adotadas nesses dois países. *In*: IEA. *[S.l.]*, [20--?]. Disponível em: http://www.iea.sp.gov.br/out/pal1.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 16.

[54] CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, ano 1, p. 5, jun. 2005. Disponível em: http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[55] MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, *[S. l.],* v. 17, n. 48, p. 154, 2003. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928/11500. Acesso em: 3 mar. 2024.

[56] Conforme Imparato, o registro paroquial "[...] consistia da entrega ao padre responsável pela paróquia da situação do imóvel da declaração e próprio punho, em duas vias, com a descrição da gleba de terras havida" (IMPARATO, Ellade. A relação entre parcelamento ilegal do solo urbano e a ausência de mapas cadastrais nos registros imobiliários brasileiros. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 96, p. 143-175, 2001. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67498. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 146-147.). "Concluído o registro, declarações deveriam permanecer no arquivo da paróquia e os livros onde constava tais informações eram remetidos ao delegado do diretor-geral das Terras Públicas da respectiva província [...]. Entretanto, o cumprimento da legislação pelos proprietários muitas vezes não era levado a sério, pela própria dificuldade de medir suas terras e /ou pela morosidade da justiça em aplicar efetivamente as leis". (TAGLIETTI, Dablio Batista. A natureza social e econômica

previsões.[57] Ocorre que essa criminalização da posse de terras devolutas levou à extinção dos minifúndios, sendo tais terras incorporadas pelos grandes proprietários que faziam limite com aquelas.[58]

Entretanto, a nova legislação não foi bem aceita, principalmente pelos grandes proprietários, que viam a demarcação dos limites de suas terras como barreira para a apropriação futura de terras limítrofes, o que evidenciou a fraqueza do Estado na regulamentação do uso e transferência das terras.[59] Embora a nova lei tenha permitido a regularização de posses e sesmarias dos proprietários que assim tinham solicitado e tenha ajudado um pouco na arrecadação de recursos para o Estado, bem como na emissão de títulos de propriedade, ela, na prática, não alcançou os efeitos esperados.[60] Guedes e Rezende[61] comentam:

> Os aspectos mais importantes da lei, contudo, não foram realizados. A lei não estancou a posse; não organizou um cadastro de terras, nem particulares nem devolutas; não vendeu lotes coloniais em grande escala; não disseminou a pequena propriedade familiar e não alterou o padrão de apropriação que existia desde tempos coloniais: grandes latifúndios, terra como reserva de valor, agricultura itinerante, limites fluidos entre propriedades.

Assim, percebe-se que a aplicação da Lei de Terras (revogada em 1891 pela primeira Constituição republicana)[62] enfrentou certos desafios que auxiliaram nos surgimentos dos problemas fundiários no Brasil, e, consequentemente, influenciou

---

da Lei de Terras. **Revista de Ciencias Humanas- Educação**, Frederico Westphalen, v. 6, n. 7, 2005. Não paginado.

[57] IMPARATO, Ellade. A Regularização Fundiária na Cidade de São Paulo: A Problemática da Zona Leste. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 280.

[58] IMPARATO, Ellade. A Regularização Fundiária na Cidade de São Paulo: A Problemática da Zona Leste. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 280.

[59] GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REZENDE, Gervásio Castro de. Formação histórica dos direitos de propriedade da terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua relação com as políticas agrícolas atualmente adotadas nesses dois países. *In*: IEA. *[S.l.]*, [20--?]. Disponível em: http://www.iea.sp.gov.br/out/pal1.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 17-18.

[60] GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REZENDE, Gervásio Castro de. Formação histórica dos direitos de propriedade da terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua relação com as políticas agrícolas atualmente adotadas nesses dois países. *In*: IEA. *[S.l.]*, [20--?]. Disponível em: http://www.iea.sp.gov.br/out/pal1.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 18.

[61] GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REZENDE, Gervásio Castro de. Formação histórica dos direitos de propriedade da terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua relação com as políticas agrícolas atualmente adotadas nesses dois países. *In*: IEA. *[S.l.]*, [20--?]. Disponível em: http://www.iea.sp.gov.br/out/pal1.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 18.

[62] DIAS, Daniella Maria dos Santos; NASCIMENTO, Durbens Martins; OUTEIRO, Gabriel Moraes de. Da lei de terras ao Programa Terra Legal: um estudo do direito de propriedade e dos seus impactos na Amazônia. **Revista Papers do NAEA**, Belém, v. 1, n. 1, p. 7, 2018. Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/article/view/11128/7680. Acesso em: 3 mar. 2024.

no crescimento desordenado das cidades e da construção de moradias precárias e fora das formalidades legais.

O quadro precário habitacional ganhou maior destaque a partir de 1880, com a expansão da cafeicultura em São Paulo, que deram causa ao surgimento de diversas atividades urbanas referentes àquela.[63] Isso gerou o aumento das oportunidades de trabalho, ocasionando a vinda de muitos imigrantes para as cidades, sendo que aqueles acabavam se alojando em lugares precários, o que representou um grande problema de saúde pública.[64]

Em razão da urgência de alojamento e da falta de moradias adequadas e mais baratas para satisfazer a demanda habitacional, muitas pessoas de baixa renda e imigrantes que buscavam trabalho construíram cortiços e habitações operárias que eram edificadas de forma precária e rápida, tendo, inclusive, fixado suas moradias em áreas íngremes e perigosas, como morros, ou em zonas de alagamento, lugares sem rede de esgoto e infraestrutura, tendo em vista o valor reduzido desses terrenos.[65]

2.1.3 Brasil República

Com a Proclamação da República, os centros urbanos, que já vinham recebendo uma maior atenção a partir da vinda da família imperial portuguesa ao Brasil, passaram a ganhar um destaque ainda maior. Em 1888, com o fim da escravatura no Brasil a partir da Lei Áurea, as cidades passaram por um processo de inchaço em razão da vinda dos imigrantes e recém libertos para os espaços urbanos,[66] bem como de operários que surgiram em razão da industrialização, aumentando, assim, a demanda por moradias nas cidades.[67]

---

[63] BONDUKI, Nabil Georges A produção rentista de habitação e o autoritarismo da ordem sanitária. *In*: BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 1998. p. 17.

[64] BONDUKI, Nabil Georges A produção rentista de habitação e o autoritarismo da ordem sanitária. *In*: BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 1998. p. 17.

[65] BONDUKI, Nabil Georges A produção rentista de habitação e o autoritarismo da ordem sanitária. *In*: BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 1998. p. 22-23.

[66] PEREIRA, Daniel Queiroz. Regularização fundiária e planejamento urbano: novas perspectivas para a redução do “déficit habitacional”. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v.1, n. 18, p. 6, 2010. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/1359/1147. Acesso em: 3 mar. 2024.

[67] MAIA, Lorene Monteiro; SANTOS, Valéria Braga dos. A gênese do planejamento urbano no Brasil: perspectivas da questão habitacional entre 1930 e 1970. *In*: SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE

Cerca de dois milhões de escravos libertos saíram das fazendas e foram às cidades a fim de obter trabalho, tendo aqueles de instalar suas moradias nas zonas mais precárias das cidades, como morros e áreas não interessantes para os capitalistas, eis que a Lei de Terras impediu o apossamento de terras.[68]

Em relação a forma como se deu a urbanização na época da República, destaca-se que os planos de urbanização das cidades brasileiras se baseavam nas ideias renascentistas, advindas, por exemplo, da França, que traziam uma preocupação maior com o embelezamento das cidades, valorizando-se, assim, a beleza monumental destas.[69] Assim, as cidades recebiam ruas mais largas, sendo que sua infraestrutura ficava focada em determinadas áreas específicas, mais no centro, sendo que a população de baixa renda era "empurrada" para áreas mais periféricas.[70]

Maricato[71] explica que "é com o início da República que se afirma o urbanismo modernista segregador." Esse caráter segregador decorre do fato do governo ter usado como justificativa para expulsar os negros e desempregados das áreas centrais das cidades a existência de doenças, a densidade habitacional e a ausência de saneamento básico.[72]

Conforme Maricato,[73] o patrimonialismo presente no colonialismo se alastrou para os tempos da República, sendo realizada uma política urbana que focou na previsão legal de padrões de construção que estavam de acordo com os interesses

---

ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SLAEDR), 3., 2022, Ijuí. **Anais eletrônicos** [...]. Ijuí: Editora Unijuí, 2023. Disponível em: https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/22957/21611. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 7.

[68] LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural**: a habitação. Petrópolis: Vozes, 1988. p. 7.

[69] DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora. Da Universidade de São Paulo, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401952/mod_resource/content/1/Vilaça%20des%20urbano.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 192.

[70] AZEREDO, Laura. A história da urbanização brasileira. *In*: WRI Brasil. [S.I.], 27 mai. 2019. Disponível em: https://www.wribrasil.org.br/noticias/historia-da-urbanizacao-brasileira. Acesso em: 3 mar. 2024.

[71] MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo***:* ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 38.

[72]OLIVEIRA, Aline Meneguini de. Urbanização brasileira e marginalidades: os olhares socioeconômicos e sociocultural em contraponto. **Revista FAAC**, Bauru, v. 2, n. 1, p. 57, abr./set. 2012. Disponível em: https://www3.faac.unesp.br/revistafaac/index.php/revista/article/view/75/41. Acesso em: 3 mar. 2024.

[73] MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no brasil. *In*: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos (org). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 150.

da elite, o que, muitas vezes, ia de encontro à realidade vivida pelos menos favorecidos, o que promoveu uma urbanização excludente e favorável à elite.

Nas primeiras décadas do século XX, a urbanização brasileira foi marcada pela preocupação com a higiene e estética das cidades a fim de abandonar a cultura colonial superada, trazendo um novo visual estético e simbólico para os espaços urbanos.[74] Essa intervenção do Poder Público se deu em razão da piora das condições de vida nas cidades, causadas pela aglomeração de imigrantes nas cidades, que se instalavam em moradias inadequadas em virtude da falta de moradias populares, bem como pela desordenada expansão dos centros urbanos, conforme leciona Bonduki.[75]

Dessa maneira, os centros das cidades passaram a ser locais de atendimento das necessidades das classes mais privilegiadas, bem como dos interesses especulativos que rondavam essas áreas mais centrais e muito valorizadas, como a acumulação e a circulação de capital.[76] Essa fase de urbanização, na verdade, deu-se um pouco antes da Proclamação da República (1889), tendo seu início em 1875 até 1930, aproximadamente.[77] Em 1916, foi promulgado o Código de 1916, que manteve a ideia da propriedade absoluta trazida pela Lei de Terras, revogada em 1891.[78]

Maricato[79] explica que, embora o Brasil no período colonial já tivesse grandes cidades, foi entre o fim do século XIX e as primeiras décadas do século XX que o

---

[74] COSTA, Clébia Simone Dantas da. **Regularização fundiária: urbanismo e o caminho para cidadania**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo e Design) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/31157/1/RegularizaçãoFundiáriaUrbanismo.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 11.

[75] BONDUKI, Nabil Georges A produção rentista de habitação e o autoritarismo da ordem sanitária. *In*: BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 1998. p. 127.

[76] DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora. Da Universidade de São Paulo, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401952/mod_resource/content/1/Vilaça%20des%20urbano.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 193.

[77] AZEREDO, Laura. A história da urbanização brasileira. *In*: WRI Brasil. [S.I.], 27 mai. 2019. Disponível em: https://www.wribrasil.org.br/noticias/historia-da-urbanizacao-brasileira. Acesso em: 3 mar. 2024.

[78] DIAS, Daniella Maria dos Santos; NASCIMENTO, Durbens Martins; OUTEIRO, Gabriel Moraes de. Da lei de terras ao Programa Terra Legal: um estudo do direito de propriedade e dos seus impactos na Amazônia. **Revista Papers do NAEA**, Belém, v. 1, n. 1, p. 7, 2018. Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/article/view/11128/7680. Acesso em: 3 mar. 2024.

[79] MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia no mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **Revista São Paulo em Pespectiva**, São Paulo, n. 14, v. 4, p. 21-22, 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 3 mar. 2024.

processo de urbanização no país começou a se consolidar. Conforme a autora, esse processo foi propulsionado pelo surgimento do trabalhador livre, devido ao fim da escravidão, bem como em razão da Proclamação da República e do desenvolvimento, ainda que recente, da indústria no país que, em um primeiro momento, estava relacionada com a produção de café e direcionada à satisfação das necessidades básicas do mercado interno.[80]

Assim, houve a expulsão da classe trabalhadora dessas áreas centrais urbanas que estavam recebendo obras de embelezamento, o que fez com que muitos trabalhadores se instalassem em áreas mais precárias das cidades que não possuíam uma infraestrutura adequada.[81] Entretanto, a partir de 1930, no início do governo Vargas, a questão sanitária nos espaços urbanos foi deixada um pouco de lado, eis que a questão da habitação passou a ser vista como um problema social, e não apenas urbano, ganhando assim uma maior atenção governamental.[82]

Nesse sentido, Pontes[83] comenta que, com a Revolução de 1930 e o fim da República Velha, houve uma mudança nas políticas públicas que antes eram de caráter sanitarista e marcadas pela produção habitacional predominantemente realizada pela iniciativa privada. Isso ocorreu em razão dos avanços dos processos tanto de urbanização quanto de industrialização no país após a Revolução de 1930.[84] A partir do primeiro governo Vargas, o poder público toma as primeiras iniciativas voltadas para a produção da moradia, o que se dá por meio da criação

---

[80] MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia no mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **Revista São Paulo em Pespectiva**, São Paulo, n. 14, v. 4, p. 21-22, 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 3 mar. 2024.

[81] COSTA, Clébia Simone Dantas da. **Regularização fundiária: urbanismo e o caminho para cidadania**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo e Design) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/31157/1/RegularizaçãoFundiáriaUrbanismo.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 11.

[82] MAIA, Lorene Monteiro; SANTOS, Valéria Braga dos. A gênese do planejamento urbano no Brasil: perspectivas da questão habitacional entre 1930 e 1970. *In*: SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SLAEDR), 3., 2022, Ijuí. **Anais eletrônicos** [...]. Ijuí: Editora Unijuí, 2023. Disponível em: https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/22957/21611. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 9.

[83] PONTES, Daniele Regina. **Direito à Moradia**: Entre o Tempo e o Espaço das Apropriações. Curitiba: Juruá, 2014. p. 90

[84] SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 59, 2006. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/10487/8259. Acesso em: 3 mar. 2024.

dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) que financiava a construção de moradias.[85]

No começo do governo Vargas, os aluguéis se encontravam com preços elevados, havia poucas moradias disponíveis, a população urbana estava em crescente desenvolvimento, o que levava ao inchaço das cidades, ao surgimento de favelas, dentre outros problemas, tendo o governo se utilizado de diversas alternativas para tentar ajudar na promoção de moradia digna a esse contingente, sendo uma delas o congelamento dos aluguéis.[86] Essa crise de moradias pela qual o país se encontrava impactava, inclusive, na relação capital x trabalho, uma vez que uma grande parte dos salários dos trabalhadores era direcionada para a manutenção de suas moradias, o que influenciava tanto no estilo de vida destes quanto na própria formação ideológica dos operários.[87]

Ressalta-se, porém, que o congelamento dos aluguéis agravou o problema habitacional, uma vez que vários inquilinos passaram a ser expulsos dos imóveis pelos proprietários rentistas, que passaram a vender seus imóveis, ação esta mais lucrativa do que o aluguel na época.[88] Isso influenciou diretamente no surgimento das favelas em São Paulo, tendo em vista que estas se mostravam como uma alternativa mais barata para solucionar o problema de moradia das classes

---

[85] LIMA, Bruno Avellar de; ZANIRATTO, Silvia Helena. Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 1., 2014, Franca. **Anais eletrônicos** [...] Franca: Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, 2014. p. 2. Disponível em: https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspublicas/isippedes/bruno-avellar-alves-de-lima-e-silvia-helena-zanirato.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[86] MAIA, Lorene Monteiro; SANTOS, Valéria Braga dos. A gênese do planejamento urbano no Brasil: perspectivas da questão habitacional entre 1930 e 1970. *In*: SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SLAEDR), 3., 2022, Ijuí. **Anais eletrônicos** [...]. Ijuí: Editora Unijuí, 2023. Disponível em: https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/22957/21611. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 9.

[87] MAIA, Lorene Monteiro; SANTOS, Valéria Braga dos. A gênese do planejamento urbano no Brasil: perspectivas da questão habitacional entre 1930 e 1970. *In*: SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SLAEDR), 3., 2022, Ijuí. **Anais eletrônicos** [...]. Ijuí: Editora Unijuí, 2023. Disponível em: https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/22957/21611. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 9.

[88] LIMA, Bruno Avellar de; ZANIRATTO, Silvia Helena. Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 1., 2014, Franca. **Anais eletrônicos** [...] Franca: Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, 2014. p. 3. Disponível em: https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspublicas/isippedes/bruno-avellar-alves-de-lima-e-silvia-helena-zanirato.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

populares.[89] A partir de 1930, a sociedade brasileira passou por importantes transformações, dentre as quais estão o início da industrialização do país com a substituição das políticas de importação.[90]

O período entre 1930 e 1965, denominado por Villaça como a fase de Planos de conjunto, é marcado por uma maior preocupação quanto a estipulação de diretrizes que serão aplicadas não apenas em regiões específicas da cidade, mas sim, em todo território municipal, o que levou a definição de zoneamentos, criação de leis quanto ao uso e ocupação do solo, dentre outros mecanismos. Assim, surge a necessidade de elaborar um planejamento das cidades mais consistente que abranja a cidade inteira, e não apenas zonas específicas.

As primeiras cidades que receberão planos para si foram as do Rio de Janeiro e de São Paulo, sendo que tais instrumentos se diferenciavam dos anteriores em razão do destaque que foi atribuído em relação a infraestrutura das cidades, principalmente, quanto ao campo do saneamento e transportes.[91] Villaça[92] comenta que ainda permanece a questão do embelezamento, bem como de um interesse maior no centro das cidades e do favorecimento do mercado imobiliário em razão das mudanças urbanas, diferenciando-se pelo fato de, agora, essas alterações abrangerem a cidade como um todo.

Em relação ao processo de urbanização brasileiro, Maricato e Cunha[93] comentam que este foi intenso e acelerado, com início no século XIX, tendo sofrido

---

[89] LIMA, Bruno Avellar de; ZANIRATTO, Silvia Helena. Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 1., 2014, Franca. **Anais eletrônicos** [...] Franca: Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, 2014. p. 3. Disponível em: https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspublicas/isippedes/bruno-avellar-alves-de-lima-e-silvia-helena-zanirato.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[90] COSTA, Clébia Simone Dantas da. **Regularização fundiária: urbanismo e o caminho para cidadania**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo e Design) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/31157/1/RegularizaçãoFundiáriaUrbanismo.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 11.

[91] DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora. Da Universidade de São Paulo, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401952/mod_resource/content/1/Vilaça%20des%20urbano.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 206.

[92] DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora. Da Universidade de São Paulo, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401952/mod_resource/content/1/Vilaça%20des%20urbano.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 207.

[93] CUNHA, Tales Fontana Siqueira; MARICATO, Ermínia. Planejamento urbano no Brasil: a distância entre a retórica e a prática. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 23, n. 62, p. 86, abr./jun. 2022. Disponível em:

um crescimento mais acentuado nos anos seguintes a 1940, sendo aquele impulsionado pela industrialização do país também. Ocorre que o crescimento das cidades se deu de forma precária, eis que não houve investimento na infraestrutura urbana, sendo que muitos locais mais afastados dos centros se desenvolverem sem um saneamento básico e sem a presença de equipamentos públicos e serviços de lazer e de cultura.[94]

Em razão da falta de oferta de moradias com custos menos elevados para a população mais pobre, bem como pelo crescimento da população urbana e da alta demanda habitacional, o período entre os anos de 1950 e 1960 foram marcados pelo aumento no número de favelas no país e, consequentemente, da informalidade das moradias.[95] Houve tanto a criação de loteamento irregulares, alguns, inclusive, sem qualquer infraestrutura urbana básica, além de ocupações ilegais, como em áreas privadas, públicas ou insalubres, munidas de construções improvisadas, muitas vezes.[96]

Já em 1964, no governo militar, a economia brasileira se encontrava em crise, impactando de forma negativa a urbanização, tendo sido criado o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH).[97] Dessa forma, o governo visava estimular a indústria de construção civil e, assim, gerar novas oportunidades de empregos,[98] bem como tentar enfrentar a crise de moradia

---

https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n62_06_planejamento%20urbano%20no%20brasil.pdf?d=637968717605901591. Acesso em: 3 mar. 2024.

[94] COSTA, Clébia Simone Dantas da. **Regularização fundiária: urbanismo e o caminho para cidadania**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo e Design) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/31157/1/RegularizaçãoFundiáriaUrbanismo.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 11.

[95] BEZERRA; Maria do Carmo L.; SCHAER, Tatiana M. S. (org.). **O que avançou na regularização fundiária urbana**: conceitos, marco legal, metodologia e prática. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. p. 23. *E-book*. Disponível em: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/68/244/941. Acesso em: 3 mar. 2024.

[96] BEZERRA; Maria do Carmo L.; SCHAER, Tatiana M. S. (org.). **O que avançou na regularização fundiária urbana**: conceitos, marco legal, metodologia e prática. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. p. 23. *E-book*. Disponível em: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/68/244/941. Acesso em: 3 mar. 2024.

[97] PEREIRA, Daniel Queiroz. Regularização fundiária e planejamento urbano: novas perspectivas para a redução do “déficit habitacional”. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v.1, n. 18, p. 13-14, 2010. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/1359/1147. Acesso em: 3 mar. 2024.

[98] PEREIRA, Daniel Queiroz. Regularização fundiária e planejamento urbano: novas perspectivas para a redução do “déficit habitacional”. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v.1, n. 18, p. 14-15, 2010. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/1359/1147. Acesso em: 3 mar. 2024.

por meio do financiamento habitacional.[99] Quanto ao planejamento urbano durante o primeiro governo militar, extrai-se que não houve uma institucionalização do planejamento urbano, sendo que o enfoque do governo foi nos problemas relacionados à habitação que, mais tarde, passou a abranger outras questões referentes à infraestrutura urbana e ao planejamento urbano.[100]

Em relação aos empreendimentos financiados pelo BNH, estes eram construídos sem a observância das regras urbanísticas, uma vez que eles se localizavam, geralmente, em áreas mais periféricas, locais marcados pela insuficiente infraestrutura e pela difícil mobilidade e acesso a equipamentos públicos. Segundo Lima e Zanirato[101] "a atuação do BNH priorizou a quantidade de unidades produzidas, ao menor custo possível, com pouca ou nenhuma preocupação com a qualidade arquitetônica e urbanística dos conjuntos construídos."

A consequência foi o aumento da especulação imobiliária, passando as áreas dos centros das cidades a serem mais valorizadas e, consequentemente, a terem preços mais elevados em razão da infraestrutura presente.[102] Ademais, a faixa da população de baixa renda até três salários-mínimos não foi alcançada pela atuação do BNH, uma vez as normas bancárias aplicadas aos financiamentos excluíam essa parcela da população, o que gerou uma intensificação nas ocupações irregulares e informais, visto que essa população de baixa renda não tinha recursos para comprar o solo urbanizado.[103]

---

[99] BEZERRA; Maria do Carmo L.; SCHAER, Tatiana M. S. (org.). **O que avançou na regularização fundiária urbana**: conceitos, marco legal, metodologia e prática. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. p. 23. *E-book*. Disponível em: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/68/244/941. Acesso em: 3 mar. 2024.

[100] BERNARDINIS, Márcia de Andrade Pereira; KUREKE, Bruna Marceli Claudino Buher; PAVELSKI, Luziane Machado. O panorama do planejamento urbano brasileiro: aspectos institucionais e políticos. *In*: ALMEIDA, Flávio Aparecido (org.). **Políticas Públicas, Educação e Diversidade: uma compreensão cientifica do real**. 1. ed. Guarujá: Científica Digital, 2020. Disponível em: https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/200901426.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 734.

[101] LIMA, Bruno Avellar de; ZANIRATTO, Silvia Helena. Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 1., 2014, Franca. **Anais eletrônicos** [...] Franca: Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, 2014. p. 4. Disponível em: https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspublicas/isippedes/bruno-avellar-alves-de-lima-e-silvia-helena-zanirato.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[102] BEZERRA; Maria do Carmo L.; SCHAER, Tatiana M. S. (org.). **O que avançou na regularização fundiária urbana**: conceitos, marco legal, metodologia e prática. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. p. 24. *E-book*. Disponível em: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/68/244/941. Acesso em: 3 mar. 2024.

[103] BEZERRA; Maria do Carmo L.; SCHAER, Tatiana M. S. (org.). **O que avançou na regularização fundiária urbana**: conceitos, marco legal, metodologia e prática. Brasília: Editora Universidade de

A política habitacional do BNH acabou por manter os interesses do capital imobiliário, dando prioridade aos financiamentos para classe média e alta.[104] Isso agravou a situação urbana, visto que os financiamentos eram realizados sem se ater às demais políticas urbanas e ao planejamento urbano.[105] Assim, percebe-se que os problemas de moradia não foram resolvidos por essa política habitacional.

Já entre 1965 e 1971, os planos de urbanização passam a incluir, além dos aspectos físicos-territoriais, aspectos também sociais e econômicos.[106] Esses superplanos, ao invés de serem feitos por técnicos do serviço municipal, eram desenvolvidos por técnicos fora desse âmbito.[107] Tais planos passaram a abranger questões referentes ao abastecimento de água, ao combate a inundações e a pesquisas sobre planos de habitação para classes trabalhadoras.[108]

Passa-se, assim, a se desenvolver planos voltados ao enfrentamento dos problemas urbanos, decorrentes do crescimento urbano desordenado e sem planejamento, como a moradia adequada, saúde e deslocamento dentro dos centros urbanos.[109] Ocorre que em razão da grande abrangência desses planos, sua implementação era quase inviável, uma vez que eles possuíam propostas muito

---

Brasília, 2020. p. 24- 25. *E-book*. Disponível em: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/68/244/941. Acesso em: 3 mar. 2024.

[104] COSTA, Clébia Simone Dantas da. **Regularização fundiária: urbanismo e o caminho para cidadania**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo e Design) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/31157/1/RegularizaçãoFundiáriaUrbanismo.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 12.

[105] BEZERRA; Maria do Carmo L.; SCHAER, Tatiana M. S. (org.). **O que avançou na regularização fundiária urbana**: conceitos, marco legal, metodologia e prática. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. p. 24-25. *E-book*. Disponível em: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/68/244/941. Acesso em: 3 mar. 2024.

[106] SABOYA, Renata. Urbanismo e planejamento urbano no Brasil -1875-1992. *In*: URBANIDADES. *[S.I.]*, 10 nov. 2008. Disponível em: https://urbanidades.arq.br/2008/11/10/urbanismo-e-planejamento-urbano-no-brasil-1875-a-1992/. Acesso em: 3 mar. 2024.

[107] OLIVEIRA, Flávia Paschoalini de. Análise do planejamento urbano no Brasil no século XX. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA (SIMPURB), 16., nov. 2019, Vitória. **Anais eletrônicos** [...]. Vitória, Universidade Federal do Espírito Santo, 2011. Disponível em https://periodicos.ufes.br/simpurb2019/article/download/26103/19814. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 2088.

[108] DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora. Da Universidade de São Paulo, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401952/mod_resource/content/1/Vilaça%20des%20urbano.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 207.

[109] OLIVEIRA, Flávia Paschoalini de. Análise do planejamento urbano no Brasil no século XX. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA (SIMPURB), 16., nov. 2019, Vitória. **Anais eletrônicos** [...]. Vitória, Universidade Federal do Espírito Santo, 2011. Disponível em https://periodicos.ufes.br/simpurb2019/article/download/26103/19814. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 2089.

abrangentes que se conflitavam com as estruturas administrativas que eram mais especializadas e setorializadas.

Já na década de 70, durante a época da ditadura militar, o planejamento urbano foi marcado pela construção de obras, tendo a infraestrutura relacionada ao transporte recebido atenção especial nesse período.[110] Ocorre que o planejamento urbano sempre andou lado a lado aos próprios interesses dos agentes privados, buscando, assim, manter o discurso predominante dessa classe e sua posição privilegiada, o que evidencia o caráter meramente ideológico do planejamento no país.[111]

Já entre os anos de 1971 e 1992, há a fase denominada por Villaça como a dos “planos sem mapa.”[112] Esse período é marcado pela substituição da elaboração de planos mais complexos e robustos para o desenvolvimento de planos menos técnicos e mais simples, com a previsão apenas de diretrizes, políticas e objetivos com certa generalidade, isto é, sem diagnósticos técnicos, ou uso adequado e suficiente de estatísticas e mapas.[113]

Esse novo tipo de plano, na verdade, foi criado a fim de dar uma aparência de que haveria uma preocupação com o planejamento das cidades, bem como com o aperfeiçoamento deste, acalmando as reações populares e, ao mesmo tempo, mantendo-se os interesses das classes dominantes, o que levou à elaboração de planos com diretrizes gerais que dependem de outros planos posteriores para seu melhor detalhamento, sendo que estes nunca eram feitos.[114] Assim, bem condizente

---

[110] CRUZ, Dayana Aparecida Marques de Oliveira As faces do planejamento urbano. **PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho**, *[S.l.],* v. 12, n. 2, p. 88, dez. 2011. Disponível em: https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/938. Acesso em: 3 mar. 2024.

[111] CRUZ, Dayana Aparecida Marques de Oliveira As faces do planejamento urbano. **PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho**, *[S.l.]*, v. 12, n. 2, p. 88, dez. 2011. Disponível em: https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/938. Acesso em: 3 mar. 2024.

[112] AZEREDO, Laura. A história da urbanização brasileira. *In*: WRI Brasil. [S.l.], 27 mai. 2019. Disponível em: https://www.wribrasil.org.br/noticias/historia-da-urbanizacao-brasileira. Acesso em: 3 mar. 2024.

[113] DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora. Da Universidade de São Paulo, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401952/mod_resource/content/1/Vilaça%20des%20urbano.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 221.

[114] DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora. Da Universidade de São Paulo, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401952/mod_resource/content/1/Vilaça%20des%20urbano.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 221.

a crítica de Villaça[115] que explica que “o plano de políticas e diretrizes gerais para posterior detalhamento é o plano predestinado à prateleira.”

Em 1979, foi publicada a Lei nº 6.766, denominada de Lei de Parcelamento do Solo Urbano, que, embora tenha sido elaborada a fim de estabelecer normas para o parcelamento urbano, ela não impediu a continuidade do crescimento da informalidade imobiliária urbana, tendo, inclusive, dificultado que os mais pobres tivessem acesso de forma legal a um solo urbanizado mais barato.[116] Segundo Freitas,[117] as diversas exigências feitas para a aprovação dos loteamentos e para possibilitar a venda dos lotes acabavam por desestimular os loteadores a respeitar a Lei nº 6.766/79, visto que todo esse processo era muito burocrático, custoso e demorado, fazendo com que aqueles promovesse loteamentos clandestinos.

Quanto à referida legislação, destaca-se que ela tratava a respeito da regularização de apenas uma modalidade do parcelamento do solo, consistente nos loteamentos irregulares ou clandestinos.[118] Por isso, a referida lei acabou por não abranger diversas outras formas de irregularidade urbana que, em virtude de suas peculiaridades socioespaciais, não se enquadravam nas soluções técnicas e fundiárias que eram previstas pela legislação quanto aos loteamentos irregulares.[119]

Entretanto, tal situação foi, mais tarde, alterada com a criação do Estatuto da Cidade (2001), que introduziu no ordenamento jurídico a regularização fundiária, viabilizando a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos informais

---

[115] DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora. Da Universidade de São Paulo, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401952/mod_resource/content/1/Vilaça%20des%20urbano.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 221.

[116] LAUERMANN, Renata Tcatch; WIENKE, Felipe Franz. Reconhecer para integrar: as zonas especiais de interesse social como um instrumento para a efetivação da moradia. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33564-43504-1-PB.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 8.

[117] FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**, *[S.l.]*, v. 23, n. 48, p. 28, jan./jun. 2000.

[118] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 8.

[119] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 8.

através da flexibilização de certas normas urbanísticas de parcelamento e ocupação do solo.[120]

A partir de 1980, as periferias apresentavam um crescimento superior ao dos municípios, passando o país a ter áreas urbanas com grande concentração de pobreza.[121] Isso tudo que o país estava passando se deveu também à legislação urbanística que, ao longo da história, estava mais atenta ao mercado imobiliário do que a própria inclusão da população que se encontrava fora desse mercado, na ilegalidade.[122] Os diversos padrões técnicos trazidos nas legislações urbanísticas acabavam por excluir ainda mais essa parte da população, que vivia em situação de irregularidade, mostrando-se, assim, o caráter excludente e restritivo dessas leis.[123]

Nesse sentido, Fernandes[124] critica o fato de muitas administrações locais terem instituído normas muito técnicas e quase impossíveis de serem cumpridas pela população mais pobre, indo, assim, ao encontro dos interesses elitistas:

> A recurrent criticism of urban planning highlights its poor integration of land, hous- ing, environment, transportation, taxation, and budgetary policies. With few exceptions, local administrations have failed to promote a more inclusive urban order. Both existing planning laws and the approval (especially by local administrations) of elitist urban planning regulations based on unrealistic technical standards often fail to take into account the socioeconomic realities deter- mining the conditions of access to land and housing.

Percebe-se o caráter segregador que o planejamento urbano teve ao longo de sua história, sempre se desenvolvendo em desfavor dos mais pobres. Nessa linha,

---

[120] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 10 mai. 2024. p. 8.

[121] MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, [*S. l.],* v. 17, n. 48, p. 152, 2003. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928/11500. Acesso em: 3 mar. 2024.

[122] LAUERMANN, Renata Tcatch; WIENKE, Felipe Franz. Reconhecer para integrar: as zonas especiais de interesse social como um instrumento para a efetivação da moradia. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33564-43504-1-PB.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 7.

[123] LAUERMANN, Renata Tcatch; WIENKE, Felipe Franz. Reconhecer para integrar: as zonas especiais de interesse social como um instrumento para a efetivação da moradia. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33564-43504-1-PB.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 7.

[124] FERNANDES, Edésio. **Regularization of informal settlements in Latin America**. Lincon Institute of land policy. p. 15-16. *E-book*. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/regularization-informal-settlements-latin-america-full_0.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

Smolka e Mullahy[125] comentam sobre as heranças históricas que impactaram a questão da terra na América Latina, destacando desde o patrimonialismo característico nos países latino-americanos, até as regras rígidas e elitistas sobre a questão fundiária, tendo a cidade “legal” recebido uma maior atenção por esses governos do que a cidade “real”, conforme se extrai dos seguintes trechos:

> América Latina también se caracteriza por una serie de herencias comunes que afectan a la tierra de manera directa o indirecta. Entre dichas herencias figuran el **proverbial patrimonialismo**, basado en una **estructura de propiedad del suelo que otorga inversiones y servicios públicos según las influencias políticas que haya detrás**; administraciones centrales fuertes con una débil responsabilidad fiscal en el ámbito local; y una **tradición de códigos elitistas y reglamentos rígidos**, **incluso anacrónicos**, **referentes a los temas vinculados al uso del suelo**. La planificación urbana, sesgada hacia el diseño físico, ha tendido a concentrarse en la ciudad “legal” al mismo tiempo que ha descuidado la “real”. [...] En un ambiente caracterizado por mercados de capital débiles y por una inflación alta y a menudo crónica, la tierra suele asumir el papel de un mecanismo de capitalización o de un sustituto de la falta de seguridad social (grifo nosso).

Diante disso, percebe-se os diferentes fatores que afetaram o surgimento da irregularidade urbana não apenas no Brasil, mas sim, nos demais países latino-americanos. Em razão da fragilidade dos mercados de capitais nesses países e da alta inflação, extrai-se que a propriedade acabou por assumir um importante papel como garantia de capital, o que aumentou a especulação imobiliária e, consequentemente, gerou entraves para a população mais humilde para o acesso à terra legal e urbanizada.

Tendo em vista essa situação, essa população se vê “obrigada” a se instalarem de forma irregular em áreas não tão cobiçadas nas cidades, zonas marcadas por uma maior insuficiência de equipamentos públicos e má condições de moradia.

---

[125] MULLAHY, Laura; SMOLKA, Martim O. La política del suelo en América Latina. *In*: MULLAHY, Laura; SMOLKA, Martim O. **Perspectivas urbanas**: temas críticos em políticas de suelo em América Latina. Cambridge: Lincon Institute of Land Policy, 2010. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf. Acesso em: 1 abr. 2024. p. 23.

2.1.4 Do Movimento Nacional por Reforma Urbana e da inclusão da Política Urbana na Constituição Federal de 1988

O Brasil, aproximadamente no final dos anos de 1970, iniciava um processo de democratização que trouxe em debate a questão da integração tanto social quanto espacial da população urbana mais vulnerável, tendo o ápice daquele se dado em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal de 1988.[126] Para chegar até esse resultado, foram necessários diversos debates e uma movimentação de intelectuais de diversos ramos do conhecimento.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana, formado por entidades da sociedade civil, foi criado com o objetivo de apresentar propostas a serem incluídas na Constituição que estava por ser aprovada, que se tratava da Constituição de 1988, quanto à situação urbana no país.[127] Após as alterações decorrentes do debate constitucional, a emenda popular proposta pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana teve como resultado a inserção dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.[128]

Assim, foi inserido na Constituição um capítulo específico para tratar sobre a política urbana que trouxe a previsão da necessidade da cidade e da propriedade exercerem uma função social.[129] Conforme Gonçalves,[130] o referido capítulo constitucional institui "[...] medidas aptas a dissuadir a concentração especulativa do solo, assim como possibilitar a legalização das formas informais de acesso à moradia."

Quanto ao art. 182, este atribuiu ao Município o papel central de implementar a política de desenvolvimento urbano e de garantir o pleno desenvolvimento das

---

[126] GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, *[S.l.],* v. 23, n. 66, p. 237, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141. Acesso em: 3 mar. 2024.

[127] PEREIRA, Elso Manoel. A política urbana brasileira e o ideário crítico da reforma urbana introduzido na Constituição de 1988. **Revista Interdisciplinar De Sociologia E Direito**, *[S.l.]*, v. 20, n. 2, p. 79, 2018. Disponível em: https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34560/19964. Acesso em: 3 mar. 2024.

[128] PEREIRA, Elso Manoel. A política urbana brasileira e o ideário crítico da reforma urbana introduzido na Constituição de 1988. **Revista Interdisciplinar De Sociologia E Direito**, *[S.l.]*, v. 20, n. 2, p. 80, 2018. Disponível em: https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34560/19964. Acesso em: 3 mar. 2024.

[129] GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, *[S.l.],* v. 23, n. 66, p. 237-238, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141. Acesso em: 3 mar. 2024.

[130] GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, *[S.l.],* v. 23, n. 66, p. 238, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141. Acesso em: 3 mar. 2024.

funções sociais da cidade, bem como previu a importância do plano diretor como instrumento de política de desenvolvimento e de expansão urbana, prevendo a sua obrigatoriedade em relação aos municípios com mais de vinte mil habitantes.[131] Já o art. 183 trouxe a previsão de um mecanismo de regularização fundiária, consistente na usucapião especial urbana, a fim de dar a propriedade àqueles que ocupavam determinados imóveis urbanos, devendo se destacar, entretanto, que tanto este dispositivo quanto o art. 182 não eram autoaplicáveis, exigindo para sua efetivação, portanto, regulamentação.[132]

A Constituição, que estabelece como direitos fundamentais a dignidade da pessoa humana, a cidadania e a propriedade privada, definiu as competências de cada um dos entes federativos em relação ao planejamento urbano. Destaca-se que com a Emenda nº 26, de 2000, o direito à moradia foi incluído no rol dos direitos sociais (art. 6º, CF).

A respeito de todo esse movimento de reforma urbana que ocorreu no país. Pasquale[133] comenta:

> El modelo brasileiro, enmarcado en el processo de Reforma constitucional federal de 1988, posteriormente regulamentado por el Estatuto da Cidade (Ley 10.257/2001) redimensionó lós contornos del derecho de propiedad en el sistema jurídico brasileiro y brindó un marco legal expresso de protección al derecho de la ciudad. Resulta relevante, en matéria de regularización dominial, la sanción de la Ley 11.977/09.

Assim, percebe-se que, com a Constituição Federal, bem como com as demais legislações que vieram a fim de combater a informalidade imobiliária, houve um destaque para as funções da cidade. Extrai-se disso os primeiros passos rumo às políticas públicas voltadas para a cidade como um todo, em seus aspectos sociais, econômicos e culturais.

---

131 PEREIRA, Elso Manoel. A política urbana brasileira e o ideário crítico da reforma urbana introduzido na Constituição de 1988. **Revista Interdisciplinar De Sociologia E Direito**, *[S.l.]*, v. 20, n. 2, p. 80, 2018. Disponível em: https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34560/19964. Acesso em: 3 mar. 2024.

132 PEREIRA, Elso Manoel. A política urbana brasileira e o ideário crítico da reforma urbana introduzido na Constituição de 1988. **Revista Interdisciplinar De Sociologia E Direito**, *[S.l.]*, v. 20, n. 2, p. 80, 2018. Disponível em: https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34560/19964. Acesso em: 3 mar. 2024.

133 PASQUALE, Maria Florencia. Abordajes contemporâneos em materia de regularización dominial de asentamientos informales: el “continuo de derechos sobre la tierra”. **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, p. 2565, 2022. Disponível em: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/211960/CONICET_Digital_Nro.a4b2d3d0-0793-4024-9a1e-571479e1a63e_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 3 mar. 2024.

De acordo com os incisos IX e X do art. 23 da CF, trata-se de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, bem como “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.[134] Já aos Estados, à União e ao Distrito Federal, é atribuída a competência de legislar, de forma concorrente, sobre o direito urbanístico (art. 24, I), cabendo à União dispor sobre normas gerais (§ 1º), e aos outros entes antes mencionados suplementar tais normas (§ 2º).[135]

Já a União tem como competência privativa estabelecer diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, como sobre saneamento básico, transporte público e habitação (art. 21, XX). Quanto aos Municípios, estes podem suplementar a legislação federal e estadual, bem como legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I e II, CF), tendo eles, inclusive, a importante função de executar a política de desenvolvimento urbano (art. 182).[136]

A fim de regulamentar esses artigos, em 2001, foi elaborada a Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade. Este consistiu em uma “[...] tentativa de democratizar planejamento e gestão das cidades brasileiras com base em instrumentos jurídicos específicos.”[137] Conforme o art. 1º da lei,[138] esta foi criada a fim de estabelecer “[...] normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.”

---

[134] BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[135] BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[136] BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[137] CUNHA, Anna Cecília Guedes de Farias. A Reurb a partir da Lei nº 13.465/2017 à luz da política urbana constitucional: reflexões em face da ordem jurídica antecedente. *In*: CARRIÇO, José Marques; SALEME, Edson R. **Temas atuais de direito urbano ambiental**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2021. p. 144. *E -book*. Disponível em: https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2021/12/TEMAS-ATUAIS-DIREITO-URBANO.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[138] BRASIL. **Lei nº 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 previdências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

O art. 2º[139] estabelece como objetivos da política urbana o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, prevendo várias diretrizes para se alcançar isso, como o direito à moradia; a ordenação e controle do uso do solo; a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; a gestão democrática por meio da participação da população na elaboração dos planos e projetos de desenvolvimento urbano, dentre outras diretrizes. O Estatuto da Cidade trouxe a previsão dos instrumentos que estão à disposição dos municípios para a execução da política urbana, como a usucapião especial de imóvel urbano, o direito de superfície, o direito de preempção, dentre outros.

A referida legislação trouxe a previsão do processo de elaboração do plano diretor pelos municípios, os elementos obrigatórios que aqueles devem conter; e a participação popular na elaboração daquele.[140] O Estatuto da Cidade trouxe a previsão de quando um imóvel seria considerado como subutilizado para fins de aplicado do IPTU progressivo (art. 7º); o prazo para pagamento da referida sanção para que assim seja possível a aplicação da desapropriação sanção (art. 8); a necessidade de revisão do plano diretor a cada 10 anos; a regulamentação da usucapião especial urbana (art. 9º), dentre outras inovações.[141]

Entretanto, somente com a criação da Lei Federal nº 11.977/2009 que houve a regulamentação do procedimento de regularização fundiária, tendo a referida legislação ampliado a abrangência daquela ao prever sua aplicação não apenas aos assentamentos informais urbanos ocupados por população de baixa renda (Reurb-S), mas também àqueles não caracterizados como de interesse social (isto é, Reurb-E).[142]

---

[139] BRASIL. **Lei nº 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 previdências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[140] CUNHA, Anna Cecília Guedes de Farias. A Reurb a partir da Lei nº 13.465/2017 à luz da política urbana constitucional: reflexões em face da ordem jurídica antecedente. *In*: CARRIÇO, José Marques; SALEME, Edson R. **Temas atuais de direito urbano ambiental**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2021. p. 147. *E-book*. Disponível em: https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2021/12/TEMAS-ATUAIS-DIREITO-URBANO.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[141] BRASIL. **Lei nº 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 previdências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[142] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-

Já em 2009, foi publicada a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Lei nº 11.977 (alterada, posteriormente, pela Lei nº 12.424/15), que visava "[...] financiar a aquisição, produção ou reforma de imóveis urbanos ou rurais por população de baixa renda."[143] Essa legislação é considerada um dos primeiros marcos regulatórios a respeito da regularização fundiária no país, sendo que a referida lei flexibilizou alguns requisitos urbanísticos e ambientais a fim de permitir a regularização dos assentamentos urbanos informais, trazendo estes para a legalidade e para a cidade formal.[144]

Essa legislação previu a regularização fundiária como instrumento capaz de assegurar o direito à moradia aquelas pessoas que ocupavam a longos anos imóveis que, por se encontrarem em uma situação de informalidade, foram deixadas de lado pelo Estado.[145] A lei tratou sobre o tema referente à regularização fundiária no seu Capítulo III, definindo esta como sendo o conjunto de medidas urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais que têm como objetivo regularizar os assentamentos irregulares e dar o título de propriedade aos seus ocupantes, garantindo assim o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, além do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 46).[146]

Ainda, previu os instrumentos que podem ser aplicados para a regularização fundiária; as modalidades de Reurb; os elementos necessários para o projeto de

---

ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 10 mai. 2024. p. 8.

143 FIGUEIREDO JUNIOR, Carlos Magno Alhakim; NUNES, Marcus Antonius da Costa. Regularização Fundiária Urbana: estudo de caso do bairro Nova Conquista, são Mateus-ES. **Revista de Direito da Cidade**, *[S.l.]*, v. 10, n. 2, p. 896, 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/31769/24081. Acesso em: 3 mar. 2024.

144 FIGUEIREDO JUNIOR, Carlos Magno Alhakim; NUNES, Marcus Antonius da Costa. Regularização Fundiária Urbana: estudo de caso do bairro Nova Conquista, são Mateus-ES. **Revista de Direito da Cidade**, *[S.l.]*, v. 10, n. 2, p. 897, 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/31769/24081. Acesso em: 3 mar. 2024.

145 FIGUEIREDO JUNIOR, Carlos Magno Alhakim; NUNES, Marcus Antonius da Costa. Regularização Fundiária Urbana: estudo de caso do bairro Nova Conquista, são Mateus-ES. **Revista de Direito da Cidade**, *[S.l.]*, v. 10, n. 2, p. 897, 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/31769/24081. Acesso em: 3 mar. 2024.

146 BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Acesso em: 3 mar. 2024.

Reurb; criou a demarcação urbanística e a legitimação de posse, estabeleceu os princípios da regularização fundiária (art. 48), dentre outros aspectos importantes.

Posteriormente, a Lei nº 11.977/09 teve seu capítulo III (Da regularização fundiária de assentamento urbanos) revogado pela Lei nº 13.465/17, decorrente da conversão em lei da Medida Provisória nº 759/2016, de 22 de dezembro de 2016, que, durante sua tramitação, passou por diversas alterações no seu texto original.[147] A nova legislação foi publicada em 11 de julho de 2017.

Conforme a exposição de motivos da referida MPV, a Reurb visa, além da titulação dos ocupantes, a implantação de infraestrutura básica a fim de melhorar a qualidade de vida daqueles, o que inclui tanto aspectos ambientais como urbanísticos e sociais, promovendo, assim, a função social da cidade.[148] Os motivos que levaram à criação de uma nova legislação sobre a Reurb foram: o crescimento desordenado das cidades; a desconformidade entre as normas jurídicas existentes e a realidade fática que, além de dificultar a concretização do direito à moradia, impactam negativamente à vida nos centros urbanos.[149]

Ainda, cita-se como motivos a necessidade de se desburocratizar o procedimento de Reurb; a importância da Reurb como meio de aumentar o patrimônio imobiliário do país e inserir capital na economia.[150] A Lei nº 13.465/17 será mais bem estudada no próximo capítulo da presente pesquisa, no qual serão abordados aspectos mais teóricos sobre a legislação. Importante destacar que essa

---

147 FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, *[S.l.]*, v. 10, n. 3, p. 1462, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5011163/mod_resource/content/0/Ferreira%20Filho_2018_lógicas%20por%20trás%20da%20regularizaçaõ.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

148 FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1462, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5011163/mod_resource/content/0/Ferreira%20Filho_2018_lógicas%20por%20trás%20da%20regularizaçaõ.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

149 BRASIL. **Medida provisória nº 759**, de 22 de dezembro de 2016. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

150 BRASIL. **Medida provisória nº 759**, de 22 de dezembro de 2016. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

legislação sofreu alterações pela Lei nº 14.118/21, podendo se citar algumas delas, como a criação do fundo para implementação e custeio do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI); e a formalização dos contratos e registros com preferência para a mulher no direito à propriedade.[151]

Ocorre que, novamente, a Lei nº 13.465/17 sofreu alterações, decorrentes da Lei nº 14.620, de 2023, como a possibilidade de se abrir matrícula de lote decorrente de projeto de regularização fundiária com a inserção no campo relativo ao proprietário atual da matrícula de texto informando que será inserido no futuro o nome do proprietário quando houver envio complementar da lista de beneficiários no caso de a CRF levada a registro não ter indicado o beneficiário da unidade.[152]

Portanto, percebe-se que a irregularidade urbana decorreu de um processo de urbanização acelerado e desorganizado, tendo se originado de diversos fatores, como a criação de leis que buscavam, basicamente, proteger os interesses e a propriedade da elite; a falta de fiscalização do desenvolvimento das cidades urbanas; a falta de regulamentação da apropriação das terras por quase 30 anos; a especulação imobiliária, dentre diversos outros fatores. Diversas leis e políticas publicas foram criadas a fim de combater a irregularidade urbana, tendo muitas não obtido êxito. Percebeu-se que a Lei nº 11.977/09 foi um grande marco para o embalo da Reurb no país, tendo sido criada, posteriormente, em 2017, a Lei nº 13.465, a fim de desburocratizar e agilizar o processo de regularização, mostrando-se como um excelente meio de regularizar os núcleos urbanos informais consolidados do país.

2.2 Sobre a expectativa constitucional da propriedade privada

Uma vez analisado o contexto do surgimento dos problemas fundiários urbanos no Brasil, passa-se à análise de como o direito de propriedade privada é tratado no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente, a partir do Código Civil de

---

[151] LEI que institui o Programa Casa Verde e Amarela traz alterações sobre a regularização fundiária. *In*: ASSOCIAÇÃO de Titulares de Cartórios- Goiás. Goiás, [202-?]. Disponível em: https://atcgoias.org.br/lei-que-institui-o-programa-casa-verde-e-amarela-traz-alteracoes-sobre-a-regularizacao-fundiaria/. Acesso em: 3 mar. 2024.

[152] MEZZARI, Mario Pazutti. Registro de imóveis- principais alterações legislativas ditadas pela lei 14.620, de 13 de julho de 2023- conversão em lei da medida provisória úmero 1.162, de 14 de fevereiro de 2023. *In*: COLÉGO Registral do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 10 ago. 2023. Disponível em: https://colegioregistralrs.org.br/noticias/18945/artigo-registro-de-imoveis-principais-alteracoes-legislativas-ditadas-pela-lei-14620-de-13-de-julho-de-2023-conversao-em-lei-da-medida-provisoria-numero-1162-de-14-de-fevereiro-de-2023-por-mario-pazutti-mezzari/. Acesso em: 3 mar. 2024.

2002 e a Constituição Federal de 1988. Antes, mostra-se como importante explanar algumas noções relevantes sobre o direito de propriedade.

O direito de propriedade encontra proteção constitucional no art. 5º, XXII, da CF, que dispõe que "é garantido o direito de propriedade", prevendo, ainda, a necessidade da propriedade atender a sua função social, conforme se extrai do inciso XXIII do mesmo artigo.[153] Ademais, a propriedade privada consiste em um dos fundamentos da ordem econômica do Brasil, incluída a necessidade daquela atender à função social (III) nos termos do art. 170, II, da CF.[154] Percebe-se, assim, que o direito de propriedade não é absoluto, possuindo limitações para que sua proteção seja atendida.

A respeito da ideia da proteção da função social da propriedade, Laraña[155] comenta que esta surgiu em virtude das mudanças que a propriedade teve ao passar dos anos, adotando uma nova conjuntura. Dentre essas mudanças, o autor cita a despersonalização da propriedade, uma vez que "los bienes económicos, sin dejar de ser privados, tienden a acumularse en grandes masas patrimoniales cuyo empleo no depende de sus proprietarios jurídicos[...],"[156] e o fato do Estado "[...] cada vez substituye más la previsión personal y familiar."[157]

A função social da propriedade impõe ao proprietário o dever de exercer seu direito individual de propriedade não apenas em seu próprio benefício, mas sim, tendo em consideração a utilidade para toda a coletividade, buscando, assim, reduzir a inutilização dos imóveis, bem como a especulação imobiliária.[158] Ela deve ser vista como algo que penetra na própria estrutura do direito de propriedade, exigindo que o proprietário implemente medidas que impulsionem a exploração

---

153 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

154 RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 163. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530990886. Acesso em: 10 mai. 2024.

155 LARAÑA, Ildefonso Camacho. La propriedade y su función social. **Revista de Fomento Social**, Córdoba, n. 160, p. 424, out./dez. 1985. Disponível em: https://revistas.uloyola.es/rfs/article/view/3198/1726. Acesso em: 1 jun. 2024.

156 LARAÑA, Ildefonso Camacho. La propriedade y su función social. **Revista de Fomento Social**, Córdoba, n. 160, p. 424, out./dez. 1985. Disponível em: https://revistas.uloyola.es/rfs/article/view/3198/1726. Acesso em: 1 jun. 2024.

157 LARAÑA, Ildefonso Camacho. La propriedade y su función social. **Revista de Fomento Social**, Córdoba, n. 160, p. 424, out./dez. 1985. Disponível em: https://revistas.uloyola.es/rfs/article/view/3198/1726. Acesso em: 1 jun. 2024.

158 LÔBO, Paulo. **Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 57. *E-book*. v. 4: Coisas. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553628274. Acesso em: 25 mai. 2024.

racional do bem, satisfazendo seu próprios anseios, bem como os da sociedade, conforme Farias e Rosenvald.[159]

Por isso, o atendimento à função social da propriedade passa a ser um elemento essencial para que o Estado tenha o dever de proteger a propriedade, devendo o proprietário utilizar sua propriedade de acordo com o interesse coletivo, podendo o Estado utilizar de ferramentas como tributação e desapropriação para forçar o cumprimento do interesse coletivo:

> […] property has internal limits—not just external ones as in the case of the liberal right to property. The owner has obligations with respect to his things. He cannot do what he wants with his property. He is obliged to make it productive. The wealth controlled by owners should be put at the service of the community by means of economic transactions. Consequently, the state should protect property only when it fulfills its social function. When the owner is not acting in a manner consistent with his obligations, the state should intervene to encourage or to punish him. Taxation and expropriation are powerful tools for achieving such ends.[160]

Dessa forma, percebe-se que se passa de uma proteção individualista da propriedade, presente no século XIX, para uma na qual a utilidade social se impõe,

---

[159] FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**. 13. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017. v. 5: Reais. p. 315.

[160] FOSTER, Sheila R.; BONILLA, Daniel. The social function of property: a comparative Law perspective. **Fordham Law Review**, Nova York, v. 80, p. 102-103, 2011. Disponível em: https://download.ssrn.com/11/11/15/ssrn_id1960022_code339387.pdf?response-content-disposition=inline&X-Amz-Security-Token=IQoJb3JpZ2luX2VjEEsaCXVzLWVhc3QtMSJIMEYCIQDpY7OD8wff%2Fhov5Jgeyh9dOvk96KzJl%2F9WpTvOWsZjqAIhANRKDsfEAtdbNrVW4uFTCLGHcEVgqLlyC13lj46296NPKscFCMT%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2FwEQBBoMMzA4NDc1MzAxMjU3Igyw9oIVP%2B8Ebn7XnhAqmwXt6CgJIXqh7kfuci%2B9erVPqt1%2BIW25ETZ0XVnd%2FDY%2B8tJd7mKHMQ63N86xEchuzxL7kKktLnhTyJYFqPh7JQ7T6G2iNcVF2HZi7tSNZRgdP2KI6QiKsxGpvJlGvZPtHycSsJJqieF1rEz2Y98OA%2Bpn9zSyW0URg8pnWEBSnE003FVxuo%2BKARwFOUfR11P7u0KRa3UidkS81P%2F5lUOxtsmysthxFhrZdYYWi%2Byh6b6REx3qI9X5C05k9DMTosCS9yxDT4xKabpKiv9tLBOSbJP%2FwK6ra2SpJYn70bpSUKLw4zL1HwLmqSpiSDy0tnAPJyGvT60erqJo42CLvffQBZ61z1z2bovzoyexNSuV26UifUQQnqG9eK%2BOkEDpSWGkaTEf84ZGJmdOlgXO8msdXqAvmYp%2FNK%2FQ4r8gZZfrT6%2FLP1TRf9C%2B5Av0Xn4IVHuUAnXJKdZqttr4nLMEoTMBSHO9DD1A%2BWprUBj6n6p94mnG9hh4ar2Uk26zHA8YS%2Bb6xGIGKT1FMK8%2BmHouYcSijMCjxPypTpy1shv3vEb5OtSq%2FXFxxXH5xFXNdzOXNvAoiutXsf2k1uG9WljQD9zm1fsbAxIpc3rh25LTE1%2F5Jab5OvSHPVSK%2FB7hMoKTjB94C2jWChdLacOngEDmYLZ28xi2%2FqmbiNVrepT2PaCn6mNRyiiMskvlLTd9%2F%2BJfFofliTPmPx4J7uhZJf4ZDvrZaqCaO1EnxlbMG1TflMMTU9KDOPG2OthdDmu%2FT2R6hwefpWXPHzh8JfGyLqoRuHAvN8Kyt06UXZyHiUgpTt2S7dZGysnfe%2Bq%2BpFp9JS%2FeSfBWdRu6Dn2FPf5c735n66S8IfytL7PlCjy1SfJEyQsQ2uOnBp3ZYUXSIYLmzzl3MPLrmbkGOrABd27n8k7DohIfbALh4Z62vzzHGpbrAvN%2FmWXB%2FobZW4u3S6WZeiQ0Qjmcht9VoBzGHGo%2FarOkMABTqdSUsKqviN1FcxkJvthuo%2B5gdeCrcETMjjPwnyeBKMOHn357P5OlmOtN7mPdULNWhrpOv7kWdw8KA3MRI3t4L6Gz78aI5M0Fg4g%2F68clJ2hvOaGgaVFlKUCqg2GJVrrVtHh8Nj9fzF80Dl%2F6yal1P77ZiQDVpd8%3D&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Date=20241102T201455Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=300&X-Amz-Credential=ASIAUPUUPRWEW5XLAJ5K%2F20241102%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Signature=d0f55b690842d443c0cffa383eeac21014ae1cf98196b1ebcc47ee95c2c9ecdf&abstractId=1960022. Acesso em: 5 mai. 2024.

devendo haver um equilíbrio entre o interesse do proprietário sobre o imóvel com o interesse da coletividade, conforme Chalhub.[161] Dessa forma, a função social da propriedade passa a ser um poder-dever do proprietário, uma vez que, assim como este tem direito de não ter seu direito de propriedade prejudicado por terceiros, ele deve também usar seu imóvel em conformidade com o interesse social.[162]

O direito de propriedade, conforme Nader,[163] consiste no mais completo e relevante dos direitos patrimoniais, podendo ser definido como sendo o "[...] poder de usar, gozar e dispor da coisa com exclusão de outrem." Nesse sentido, o art. 1.228 do CC prevê ao proprietário as faculdades de usar, gozar e dispor da coisa, bem como de reavê-la no poder de quem, de forma injusta, a possua ou detenha.[164] Caso todas essas faculdades estejam na mão de uma pessoa, esta terá a propriedade plena e, se ao menos um desses atributos estiverem com uma pessoa, esta terá a posse. No Direito brasileiro, há a presunção relativa (*juris tantum*) de que a propriedade é plena e exclusiva, até prova em contrário (art. 1.231, CC).[165]

A faculdade de dispor a coisa significa o direito de poder gravá-la e de transmitir sua propriedade por meio de ato *inter vivos* ou *causa mortis*, enquanto o direito de reivindicar a coisa contra quem a possua ou a detenha injustamente se refere à possibilidade de utilizar da ação reivindicatória para isso.[166] Nos termos do caput e do parágrafo primeiro do 1.245 do CC,[167] no caso de transmissão *inter vivos*,

---

[161] CHALHUB, Melhim Namem. Função social da propriedade. **Revista da EMERJ**, *[S.l.]*, v. 6, n. 24, p. 305, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24_305.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024.

[162] CHALHUB, Melhim Namem. Função social da propriedade. **Revista da EMERJ**, *[S.l.]*, v. 6, n. 24, p. 312, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24_305.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024.

[163] NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 96. *E-book*. v. 4: Direito das coisas. Disponível: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530968700. Acesso em: 20 mai. 2024.

[164] BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.

[165] NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 99. *E-book*. v. 4: Direito das coisas. Disponível: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530968700. Acesso em: 20 mai. 2024.

[166] TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 14. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2024. p. 912-913. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559649884. Acesso em: 25 mai. 2024.

[167] BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.

somente com o registro do título translativo de propriedade que haverá a transferência da propriedade.

Já o atributo “usar” “[...] corresponde à faculdade de se pôr o bem a serviço do proprietário, sem modificar a sua substância.”[168] No que tange ao atributo “gozar”, este significa que o proprietário poderá ficar com os frutos decorrentes da utilização da coisa, como os frutos naturais (colheitas agrícolas) e civis (valores dos aluguéis do imóvel).[169]

O direito de propriedade é marcado por algumas características que é tratar-se de um direito absoluto (em virtude do seu efeito *erga omnes*, isto é, ser oponível contra todos); exclusivo; perpétuo; elástico; complexo; e fundamental (art. 5º, XXII, XXIII, CF), devendo-se sua exclusividade em razão de pertencer só a uma pessoa, exceto nos casos de condomínio ou copropriedade, permanecendo, nestes casos, o caráter de exclusividade.[170] Já em relação à característica da perpetuidade, esta se refere ao fato de não se tratar de um direito temporário, podendo ser transmitido por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.[171]

A elasticidade diz respeito à questão de o direito de propriedade poder ter seus poderes desmembrados a fim de constituir outros direitos reais, podendo voltar a ser pleno com a extinção daqueles.[172] Ainda, Rizzardo[173] comenta que a propriedade se trata de um direito geral, uma vez que pode realizar tudo sobre a coisa que o ordenamento jurídico permitir, observado, evidentemente, o respeito a existência de algumas exceções, como, por exemplo, a observância dos direitos de vizinhança.

---

[168] RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 219 *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530990886. Acesso em: 10 mai. 2024.

[169] RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 219. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530990886. Acesso em: 10 mai. 2024.

[170] TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 14. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2024. p. 915. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559649884. Acesso em: 25 mai. 2024.

[171] NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 99. *E-book*. v. 4: Direito das coisas. Disponível: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530968700. Acesso em: 20 mai. 2024.

[172] AGHIARIAN, Hércules. **Curso de direito imobiliário**. 12. ed. rev., ampli. e atual. São Paulo: Atlas, 2015. p. 52. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788597000337. Acesso em: 10 mai. 2024.

[173] RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 162. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530990886. Acesso em: 10 mai. 2024.

Quanto a necessidade da propriedade privada atender a sua função social, o próprio Código Civil de 2002 incluiu a previsão de que o direito de propriedade precisa observar as finalidades econômicas e sociais, estando incluídos nesse aspecto a necessidade de utilizar a propriedade, de acordo com a legislação especial, respeitando a flora, fauna, bem como o patrimônio histórico e artístico (art. 1.228, § 1º, CC).[174] Assim, tendo em vista a proteção do meio ambiente no art. 225 da Constituição, conforme Lôbo,[175] deve haver a compatibilização entre o uso da propriedade e a proteção do meio ambiente, assegurando o desenvolvimento ecologicamente responsável.

O parágrafo terceiro do referido artigo, ainda, traz algumas hipóteses de privação do direito de propriedade, ao prever a possibilidade do proprietário perder seu imóvel por meio de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.[176] Assim, o Poder Público acaba por ter nas mãos um excelente instrumento de concretização da função social da propriedade, punindo aquele que não tiver cumprido com esta, e beneficiando destinatários particulares que vão atender aquela.[177]

Ainda, conforme o parágrafo quarto desse artigo, o proprietário pode perder o imóvel se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, ocupado por um número considerável de pessoas, que exercem posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de 5 anos, que realizaram, conjuntamente ou isoladamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

Percebe-se, assim, as grandes inovações trazidas pelo Código Civil de 2002 em comparação com o anterior, que não abordava sobre a função social da propriedade, como o dever desta ser utilizada de acordo com o interesse da coletividade e da proteção do meio ambiente. O Código, visando privilegiar a função

---

[174] BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.

[175] LÔBO, Paulo. **Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 48. *E-book*. v. 4: Coisas. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553628274. Acesso em: 25 mai. 2024.

[176] BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.

[177] LÔBO, Paulo. **Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 57. *E-book*. v. 4: Coisas. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553628274. Acesso em: 25 mai. 2024.

social da propriedade, reduziu os prazos para a usucapião, criou a modalidade da usucapião baseada na posse-trabalho, mostrando, assim, a prevalência do interesse coletivo perante a inércia do proprietário, privilegiando a pessoa que, não possuindo o título forma da terra, a tornou útil, produtiva, em desfavor do proprietário que não a explorou.[178] Assim, é nítido a valorização da posse produtiva em face da propriedade inútil.[179]

Ainda, a Constituição traz algumas noções de quando a função social será atendida no caso de imóvel rural e urbano. A propriedade urbana estará cumprindo com sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade previstas no plano diretor (art. 182, § 2º, CF).[180]

A Constituição prevê alguns mecanismos que podem ser utilizados pelo Poder Público a fim de realizar a função social da propriedade urbana, como a possibilidade do Município, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que ele promova o adequado aproveitamento.

Essas ferramentas estão previstas no art. 182, § 4º, da CF,[181] que dispõe que poderão ser utilizadas, sucessivamente, pelo Município o parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Já a propriedade rural cumprirá com sua função social quando, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, atender aos seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais

---

[178] CHALHUB, Melhim Namem. Função social da propriedade. **Revista da EMERJ**, *[S.l.],* v. 6, n. 24, p. 316, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24_305.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024.

[179] CHALHUB, Melhim Namem. Função social da propriedade. **Revista da EMERJ**, *[S.l.],* v. 6, n. 24, p. 3126 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24_305.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024.

[180] RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 163. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530990886. Acesso em: 10 mai. 2024.

[181] BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (art. 186, CF).[182]

Uma vez analisado a importância que o texto constitucional dá para a efetivação da função social da propriedade urbana, é possível fazer a relação da concretização daquela através do procedimento da Regularização Fundiária Urbana. Por meio da Reurb, é possível concretizar o direito de propriedade ou de posse daquelas pessoas que por muito tempo ocuparam áreas que se encontravam inutilizadas, dando a estas uma finalidade econômica e social, por meio do estabelecimento de suas moradias ou comércios.

Os beneficiários têm seus direitos reais sobre as áreas regularizadas reconhecidos, permitindo-lhes que eles, além de garantirem a propriedade sobre a áreas que ocupam a tempo, utilizem-na de forma a beneficiar a coletividade. Esses benefícios consistem desde a receita obtida pelo Poder Público por meio da arrecadação dos tributos sobre os imóveis regularizados; pelo movimento da economia gerado pela utilização dos títulos formais de propriedade como garantia para a obtenção de empréstimos; pela melhora na qualidade de vida decorrente da implantação de infraestrutura essencial exigida na regularização, dentre outros motivos.

Inclusive, tais aspectos em benefícios do coletivo podem ser vistos na própria Lei de Reurb, que prevê objetivos a serem alcançados pela regularização, como promover a integração social e a geração de emprego e renda; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; e garantir a efetivação da função social da propriedade (art. 10).[183] Assim, mostra-se como essencial discutir como tornar a Regularização Fundiária Urbana mais efetiva, promovendo o bem-estar da população e, assim, cumprindo com o fundamento constitucional consistente no atendimento à função social da propriedade, além da promoção da dignidade da pessoa humana.

---

[182] BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[183] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

2.3 Sobre o engessamento do direito de propriedade no Brasil e sua relação com a irregularidade urbana

Uma vez analisada a história do Brasil tendo como panorama o surgimento da irregularidade fundiária urbana e as ferramentas legislativas criadas a fim de combatê-la, percebeu-se que os conflitos de terras sempre estiveram presentes no Brasil e se perpetuam até os dias de hoje, uma vez que "[...] na base desse conflito está uma estrutura fundiária que se mostrou equivocada desde seu nascedouro, e que nunca foi corrigida."[184] Justamente, essa configuração fundiária equivocada impacta a própria implementação dos programas de regularização fundiária urbana, refletindo na configuração de alguns dos diversos motivos que dificultam a efetivação da Reurb no país.

Dessa forma, mostra-se como relevante a compreensão das ideias e pensamentos que influenciaram na formação dessa estrutura fundiária que nos acompanha até os dias de hoje, para, assim, analisar os impactos que ela tem na inefetividade dos processos de regularização fundiária urbana, possibilitando a discussão de eventuais ferramentas capazes de reduzir a lista de desafios enfrentados pelos responsáveis pela concretização da Reurb no país.

Ovando Júnior[185] comenta que os conflitos fundiários que se deram no Brasil foram se estendendo dos campos às cidades, sendo tais locais cenários de lutas em razão dos embates entre diversos interesses que têm como principal objeto a terra, que ocorriam, pois:

> **A terra é o objeto central, apropriação e desejo** que geram cobiça e discórdia. Ela é necessária às pessoas, ela se valoriza e se desvaloriza, ela produz, enriquece, se herda, se contamina, alaga, desliza... A terra empodera e desempodera. A terra dá vida e dá morte. A terra une e desune. A terra enobrece e empobrece (grifo nosso).

Essa posição central que foi atribuída à propriedade na história de nosso país como uma mercadoria, sua relevância em decorrência de seu valor econômico, ou pela sua capacidade de gerar aquele não foi vista na maioria dos demais povos

---

[184] OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Regularização fundiária urbana**: comentários à Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. *E-book*. Não paginado. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/196973/epub/8. Acesso em: 2 abr. 2024.

[185] OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Regularização fundiária urbana**: comentários à Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. *E-book*. Não paginado. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/196973/epub/8. Acesso em: 2 abr. 2024.

nativos do mundo, tendo estes, em sua maioria, considerado a terra não como uma coisa, mas sim como uma extensão da própria natureza, não lhe atribuindo um valor econômico.[186] Para analisar melhor a visão sobre a propriedade que, até os dias de hoje, deixam certos resquícios no tratamento e concepção do direito de propriedade, é relevante fazer uma análise alguns significados que esse direito recebeu ao longo da história.

No Brasil, a propriedade imobiliária sempre foi uma grande forma de demonstração de poder, tendo tal representação de poder sido formada a partir do fim do nomadismo do ser humano, que passou a se fixar em terras, passando a terra a ser um produtor de riquezas.[187] Conforme Gomes,[188] a partir da sedentarização do homem, a terra "[...] passa a simbolizar o poder na esfera social, pois representa o predomínio de um grupo social - os proprietários - sobre a sociedade como um todo."

Segundo a autora, desde o tempo romano, as conquistas das melhores terras demonstravam o poder social, tendo tal situação sido alterada no século XII, quando, a partir do surgimento da burguesia, a terra ganha um aspecto de poder econômico.[189] A partir dessa época, as terras passaram de meros locais de obtenção de subsistência e moradia para ser uma possível garantia de crédito no mercado financeiro.[190]

A fim de compreender melhor a relação entre a irregularidade urbana enfrentada em nosso país com a ideia concepção de propriedade engessada, mostra-se como importante analisar o conceito de propriedade advindo do Direito Romano. Este foi utilizado como base para nosso Direito, para compreender as mutações na concepção daquela atualmente em nosso país e suas consequências

---

[186] OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Regularização fundiária urbana**: comentários à Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. *E-book*. Não paginado. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/196973/epub/8. Acesso em: 2 abr. 2024.

[187] GOMES, Rosângela Maria de Azevedo**. A propriedade no direito brasileiro**: uma visão histórica. Rio de Janeiro: Processo, 2014. p. 19. *E-book*. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/185394/pdf/0. Acesso em: 5 mai. 2024.

[188] GOMES, Rosângela Maria de Azevedo**. A propriedade no direito brasileiro**: uma visão histórica. Rio de Janeiro: Processo, 2014. p. 19. *E-book*. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/185394/pdf/0. Acesso em: 5 mai. 2024.

[189] GOMES, Rosângela Maria de Azevedo**. A propriedade no direito brasileiro**: uma visão histórica. Rio de Janeiro: Processo, 2014. p. 20. *E-book*. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/185394/pdf/0. Acesso em: 5 mai. 2024.

[190] GOMES, Rosângela Maria de Azevedo**. A propriedade no direito brasileiro**: uma visão histórica. Rio de Janeiro: Processo, 2014. p. 20. *E-book*. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/185394/pdf/0. Acesso em: 5 mai. 2024.

no quadro de irregularidade urbana e de entraves na implementação da regularização fundiária nas cidades.

Essa análise é importante, uma vez que é a partir da compreensão do regime jurídico da propriedade, instituição histórica e essencial da estrutura social, política e econômica, que se extrai a formação da cultura e da civilização, como a questão da inefetividade de certas políticas estatais, como a Reurb, por exemplo.[191]

Na antiguidade, na Grécia e em Roma, o direito de propriedade estava muito ligado à religião, não sendo ainda relacionado com a economia, sendo o aspecto religioso que legitimava aquela, devendo-se essa conexão ao fato de que era na propriedade de cada família que ocorriam os cultos dos deuses de cada uma delas, sendo o lar local de adoração dos deuses daquela família, fixando esta na propriedade respectiva.[192] A religião doméstica, portanto, baseada no culto aos antepassados enterrados na terra, ajudou na consolidação da ideia de uma propriedade permanente, garantindo o direito sobre esta.[193] Nesse sentido, Reschke e Pezzella[194] explicam que a ideia de propriedade romana estava muito ligada à perpetuidade e à exclusividade.

O direito de propriedade, por muito tempo, em Roma, mais precisamente a propriedade quiritária, era assegurado apenas aos cidadãos romanos, estando excluídos os estrangeiros, eis que, na concepção romana, vigorou por um grande

---

[191] RICHTER, Luiz Egon. **O direito fundamental à propriedade privada a partir de instrumentos de política pública para acesso, proteção, uso e o seu conceito**: diretrizes a partir da teoria sistêmica. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2943/1/Luiz%20Egon%20Richter.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 147.

[192] RICHTER, Luiz Egon. **O direito fundamental à propriedade privada a partir de instrumentos de política pública para acesso, proteção, uso e o seu conceito**: diretrizes a partir da teoria sistêmica. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2943/1/Luiz%20Egon%20Richter.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 151.

[193] RICHTER, Luiz Egon. **O direito fundamental à propriedade privada a partir de instrumentos de política pública para acesso, proteção, uso e o seu conceito**: diretrizes a partir da teoria sistêmica. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2943/1/Luiz%20Egon%20Richter.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 151.

[194] RESCHKE, Ana Paula Goldani Martinotto; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. Direito de propriedade e sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro como um direito fundamental. *In*: CONGRESSO DO CONPEDI CURITIBA, 25., 2016, Curitiba. **Anais eletrônicos** [...]. Curitiba: CONPEDI, 2016. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/201403/001104629.pdf?sequence=1. Acesso em: 2 mai. 2024. p. 238.

período a concepção da terra ligada ao exercício da cidadania.[195] Na Idade Média, a noção da propriedade feudal se baseou no modelo da propriedade quiritária advinda dos romanos que pode ser percebido pela presença de um direito absoluto de propriedade do senhor feudal sobre sua terra, bem como pelo uso de institutos romanos, como a enfiteuse.[196] A propriedade ganhou lugar de destaque no pensamento medieval, passando a ter um caráter predominantemente econômico em virtude da adoção do sistema feudal.[197]

Já com o surgimento do Estado Liberal, que se deu a partir da Revolução Francesa, houve uma valorização da propriedade e da liberdade, passando o direito de propriedade a ter status de direito inviolável, sendo incluído na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, bem como tendo influenciado na elaboração da Constituição francesa.[198] Houve mudanças no campo filosófico, politico e econômico em virtude das ideias de liberdade, igualdade e fraternidade divulgadas nesse período.[199] O Estado Liberal era marcado pela ausência da intervenção estatal nas relações privadas de caráter econômico, deixando que o próprio mercado resolvesse os conflitos surgidos a partir daquelas.[200]

---

[195] RESCHKE, Ana Paula Goldani Martinotto; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. Direito de propriedade e sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro como um direito fundamental. *In*: CONGRESSO DO CONPEDI CURITIBA, 25., 2016, Curitiba. **Anais eletrônicos** [...]. Curitiba: CONPEDI, 2016. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/201403/001104629.pdf?sequence=1. Acesso em: 2 mai. 2024. p. 239-240.

[196] GOMES, Rosângela Maria de Azevedo**. A propriedade no direito brasileiro**: uma visão histórica. Rio de Janeiro: Processo, 2014. p. 1936-37 *E-book*. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/185394/pdf/0. Acesso em: 5 mai. 2024.

[197] RICHTER, Luiz Egon. **O direito fundamental à propriedade privada a partir de instrumentos de política pública para acesso, proteção, uso e o seu conceito**: diretrizes a partir da teoria sistêmica. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2943/1/Luiz%20Egon%20Richter.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 152.

[198] RESCHKE, Ana Paula Goldani Martinotto; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. Direito de propriedade e sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro como um direito fundamental. *In*: CONGRESSO DO CONPEDI CURITIBA, 25., 2016, Curitiba. **Anais eletrônicos** [...]. Curitiba: CONPEDI, 2016. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/201403/001104629.pdf?sequence=1. Acesso em: 2 mai. 2024. p. 246.

[199] RICHTER, Luiz Egon. **O direito fundamental à propriedade privada a partir de instrumentos de política pública para acesso, proteção, uso e o seu conceito**: diretrizes a partir da teoria sistêmica. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2943/1/Luiz%20Egon%20Richter.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 153.

[200] LÔBO, Paulo. **Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 59. *E-book*. v. 4: Coisas. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553628274. Acesso em: 25 mai. 2024.

Embora as relações civis tenham o caráter patrimonial como principal característica, foi necessária trazer a revalorização da pessoa humana que, por muito tempo, foi considerada como simples sujeito da relação jurídica, recebendo o patrimônio uma maior relevância, surgindo, assim, a necessidade da repersonalização do direito civil, passando o patrimônio a servir o homem, e não o contrário.[201]

Lôbo[202] comenta que essa ideia de propriedade inviolável, absoluta, surgiu em virtude dos abusos cometidos pelo Estado Absolutista, no qual os governantes retiravam, de forma arbitrária, os bens dos particulares para arcar com despesas estatais. Em resposta a esse abuso praticado e em virtude do absolutismo do Estado, surgiu a ideia do absolutismo do proprietário, saindo de um extremo a outro, que, mais tarde, teve de ser revisto para se chegar na ideia da necessidade de se equilibrar o direito de propriedade com a realização dos interesses sociais, e não só individuais.[203]

A respeito da visão absolutista da propriedade nesse período, Lôbo[204] explica que ela levou ao desenvolvimento da ideologia do individualismo possessivo, transformando-se a ideia de propriedade-conservação, presente nos antigos, em uma nova noção, consistente na ideia de propriedade-circulação e propriedade-especulação. A teoria política do individualismo possessivo foi desenvolvida por Macpherson, sociólogo canadense, sendo possível, através de sua análise, entender como se deu a constituição da propriedade na sociedade moderna.[205] Uma das críticas ao liberalismo trazidas tanto pelo referido autor quanto pelos demais críticos

---

[201] LÔBO, Paulo. **Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 48. *E-book*. v. 4: Coisas. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553628274. Acesso em: 25 mai. 2024.

[202] LÔBO, Paulo. **Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 47. *E-book*. v. 4: Coisas. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553628274. Acesso em: 25 mai. 2024.

[203] LÔBO, Paulo. **Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 47. *E-book*. v. 4: Coisas. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553628274. Acesso em: 25 mai. 2024.

[204] LÔBO, Paulo. **Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 47. *E-book*. v. 4: Coisas. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553628274. Acesso em: 25 mai. 2024.

[205] BAVARESCO, Agemir. O silogismo da propriedade hegeliana e o individualismo possessivo de C.B Macpherson. **Revista Filosofia Unisinos**, São Leopoldo, v. 12, n. 1, p. 71, jan./abr. 2011. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/filosofia/article/view/1005/230. Acesso em: 10 mai. 2024.

desse sistema consiste no fato dele separar o ser humano das relações sociais e do resto da sociedade.[206]

Segundo Richter,[207] é importante analisar o individualismo possessivo, tendo em vista que o ordenamento jurídico português serviu de base para a formulação das políticas públicas referentes ao acesso e à proteção da propriedade aplicadas no Brasil e aquele se baseou nas ideias do individualismo possessivo e excludente, tendo, portanto, este impactado diretamente na forma como o ordenamento jurídico brasileiro lida com a propriedade, bem como com as políticas publicas referentes a esta. Assim, as teorias de Hobbes e Locke, que se disseminavam na Europa, inclusive, na sociedade portuguesa, marcadas pelo individualismo e proteção da propriedade, acabaram por impactar diretamente a realidade brasileira nesse sentido.[208]

O individualismo possessivo consiste na ideia de que o ser humano é proprietário de si próprio, bem como de suas habilidades, não tendo nenhum dever perante a sociedade em virtude daquelas, o que fazia com que o homem fosse percebido como algo a parte da sociedade.[209] A partir desse panorama, a sociedade e o Estado são entendidos como limitadores da liberdade do individuo, o que leva à ideia de que esta só seria assegurada por meio de umas posturas negativas daqueles, permitindo, assim, que o individuo exercesse suas capacidades sem qualquer constrangimento.[210]

---

[206] MACPHERSON e o Individualismo Possessivo. *In*: Mosteiro do Conhecimento. [S.I.], [20--?]. Disponível em: https://mosteirodoconhecimento.wordpress.com/2019/04/30/macpherson-e-o-individualismo-possessivo/#_ftn1. Acesso em: 25 mai. 2024.

[207] RICHTER, Luiz Egon. **O direito fundamental à propriedade privada a partir de instrumentos de política pública para acesso, proteção, uso e o seu conceito**: diretrizes a partir da teoria sistêmica. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2943/1/Luiz%20Egon%20Richter.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 284.

[208] RICHTER, Luiz Egon. **O direito fundamental à propriedade privada a partir de instrumentos de política pública para acesso, proteção, uso e o seu conceito**: diretrizes a partir da teoria sistêmica. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2943/1/Luiz%20Egon%20Richter.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 284.

[209] MACPHERSON, Crawford Brough. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 15.

[210] MARIUTTI, Eduardo Barros. Do individualismo possessivo ao indivíduo possuído: a dissolução do projeto liberal de construção do indivíduo moderno. **Texto para Discussão**, Campinas, v. 393, p. 3, ago. 2020. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD393.pdf. Acesso em: 5 mai. 2024.

Segundo Richter,[211] na sociedade de mercado, é o próprio mercado que decidi a respeito das trocas efetuadas, uma vez que paira o ideário de que "[...] sou dono de mim mesmo, portanto, posso vender a minha liberdade no mercado e, com isso, ficam excluídas a Administração Pública, a política pública [...]." Isso fez com que dominasse na sociedade uma ideia de individualidade, fazendo com que o Direito cuidasse da propriedade no sentido apenas de assegurar o cumprimento dos interesses individuais do proprietário, bem como obrigando o restante da sociedade a não o impedir de exercer seu direito sobre o bem.[212]

Mariutti[213] comenta que, embora pareça que a posse sobre o próprio corpo pelo indivíduo tenha sido o fator responsável pelo desenvolvimento das relações de mercado, quando o homem passou de seu estado de natureza para a vida em sociedade, não foi isso que ocorreu. Na verdade, Macpherson mostra que a criação da ideia do indivíduo como proprietário de si, bem como da noção de estado de natureza, foram invenções utilizadas pela sociedade de mercado a fim de trazer uma falsa aparência de que as relações de mercado surgiram de forma "natural".[214]

Conforme a teoria política do individualismo possessivo de Macpherson, "[...] as sociedades políticas modernas se estruturaram a partir de uma concepção de indivíduo marcada por características possessivas",[215] permanecendo tais

---

[211] RICHTER, Luiz Egon. **O direito fundamental à propriedade privada a partir de instrumentos de política pública para acesso, proteção, uso e o seu conceito**: diretrizes a partir da teoria sistêmica. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2943/1/Luiz%20Egon%20Richter.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 284.

[212] RICHTER, Luiz Egon. **O direito fundamental à propriedade privada a partir de instrumentos de política pública para acesso, proteção, uso e o seu conceito**: diretrizes a partir da teoria sistêmica. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2943/1/Luiz%20Egon%20Richter.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 284.

[213] MARIUTTI, Eduardo Barros. Do individualismo possessivo ao indivíduo possuído: a dissolução do projeto liberal de construção do indivíduo moderno. **Texto para Discussão**, Campinas, v. 393, p. 3-4, ago. 2020. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD393.pdf. Acesso em: 5 mai. 2024.

[214] MARIUTTI, Eduardo Barros. Do individualismo possessivo ao indivíduo possuído: a dissolução do projeto liberal de construção do indivíduo moderno. **Texto para Discussão**, Campinas, v. 393, p. 3-4, ago. 2020. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD393.pdf. Acesso em: 5 mai. 2024.

[215] VICENZI, Glenda. **Entre individualismo possessivo e transindividualidade**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Pontíficia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/61557/61557.PDF. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 6.

características, posteriormente, na tradição democrática liberal.[216] Visando criticar as teorias políticas liberais, Macpherson analisa alguns de seus pensadores, como Locke e Hobbes, para demonstrar que ambos possuem pontos de afinidade em suas teorias, consistentes na noção do individualismo possessivo.[217] Segundo Macpherson, justamente pelo enraizamento do pensamento liberal-democrático nessa suposição (individualismo possessivo) é que as ideias liberais recebem críticas.[218]

A partir dessa concepção de sociedade liberal, criou-se a ideia de que a propriedade proporcionaria ao indivíduo a liberdade, bem como a possibilidade deste realizar suas capacidade, sendo a liberdade considerada como elemento da essência humana, o que fez com que o autor denominasse a sociedade inglesa do século XVII como “sociedade de mercado possessivo”, decorrente do individualismo possessivo.[219] Na sociedade de mercado possessivo, em razão do indivíduo ser livre, ele pode alienar suas capacidade de trabalho, sendo a sociedade formada por um conjunto de proprietários.[220] Diante desse cenário, a sociedade política é uma artifício contratual para a proteção dos proprietários e a regulamentação ordeira de suas relações.”[221]

Para tanto, o autor busca contradições e incoerências nas teorias de cada um dos referidos autores.[222] Enquanto em Hobbes o estado de natureza é marcado por ser um estado de guerra, de conflito, no qual há uma luta constante entre todos, em virtude da natureza selvagem do homem, sendo o Estado criado a fim de apaziguar tais conflitos e garantir a ordem e segurança, para Locke, o estado de natureza é

---

[216] VICENZI, Glenda. **Entre individualismo possessivo e transindividualidade**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Pontíficia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/61557/61557.PDF. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 29.

[217] BELLO, Enzo. A teoria política da propriedade na era moderna: ascensão e crítica do individualismo possessivo. **Revista Quaestio Iuris**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 224, 2012. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/9867. Acesso em: 30 mai. 2024.

[218] MACPHERSON, Crawford Brough. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 11.

[219] MACPHERSON, Crawford Brough. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 15.

[220] MACPHERSON, Crawford Brough. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 281.

[221] MACPHERSON, Crawford Brough. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 281.

[222] VICENZI, Glenda. **Entre individualismo possessivo e transindividualidade**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Pontíficia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/61557/61557.PDF. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 29-30.

marcado pela paz, sendo o Estado criado para proteger os direitos naturais, como a propriedade.[223] Embora haja certas diferenças entre as teorias de Hobbes e Locke, ambas são caracterizadas por serem jusnaturalistas e contratualistas.[224]

Quanto à Hobbes, o sociólogo canadense entende que ele adota um modelo de sociedade de mercado possessivo, uma vez que o homem, segundo aquele, tende a buscar o máximo possuir poder sobre os outros.[225] Ao defender a necessidade de um poder soberano para assegurar direitos e a concorrência pacífica, Hobbes acaba, segundo Macpherson,[226] confirmando que sua teoria politica se baseou no individualismo possessivo, característica da sociedade de mercado, pois "quanto mais a sociedade se aproxima de uma sociedade de mercado possessivo, sujeitas às forcas centrifugas de interesses próprios competitivos, mais necessário se torna um poder soberano único centralizado."

Já quanto à Locke, Macpherson[227] lhe critica, pois, embora este tenha defendido, inicialmente, que o direito à propriedade tem limitações, como a apropriação somente para sua subsistência, bem como a sua ampliação somente de acordo com o seu trabalho, com a criação do dinheiro, a sua justificativa inicial perde sentido, uma vez que o homem passa a poder se apropriar de mais terras sem depender de seu trabalho necessariamente. Percebe-se a contradição de Locke, visto que, agora, o trabalho não serviria mais como uma suposta limitação da aquisição de terras. Assim, embora ambos os pensadores tentem justificar a apropriação da terra com base em uma justificativa moral, esta não se sustenta com a evolução da sociedade capitalista, voltada ao acúmulo de riquezas e posses.[228]

---

[223] BELLO, Enzo. A teoria política da propriedade na era moderna: ascensão e crítica do individualismo possessivo. **Revista Quaestio Iuris**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 226, 2012. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/9867. Acesso em: 30 mai. 2024.

[224] BELLO, Enzo. A teoria política da propriedade na era moderna: ascensão e crítica do individualismo possessivo. **Revista Quaestio Iuris**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 226, 2012. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/9867. Acesso em: 30 mai. 2024.

[225] BAVARESCO, Agemir. O silogismo da propriedade hegeliana e o individualismo possessivo de C.B Macpherson. **Revista Filosofia Unisinos**, São Leopoldo, v. 12, n. 1, p. 73, jan./abr. 2011. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/filosofia/article/view/1005/230. Acesso em: 10 mai. 2024.

[226] MACPHERSON, Crawford Brough. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 104-105.

[227] MACPHERSON, Crawford Brough. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 225-226.

[228] BAVARESCO, Agemir. O silogismo da propriedade hegeliana e o individualismo possessivo de C.B Macpherson. **Revista Filosofia Unisinos**, São Leopoldo, v. 12, n. 1, p. 74, jan./abr. 2011. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/filosofia/article/view/1005/230. Acesso em: 10 mai. 2024.

A partir da análise das teorias liberais de Hobbes e Locke, Macpherson[229] formulou suposições que estruturam a sociedade de mercado possessivo, presente em ambas as teorias políticas, dentre as quais estão: o ser humano é livre quanto à vontade alheia; o homem é proprietário de si próprio e de suas habilidades; o indivíduo pode alienar sua capacidade de trabalho; a sociedade humana é formada por várias relações de mercado; e a sociedade política serve para proteger a propriedade individual, bem como garante a estabilidade das relações de troca. Segundo o autor muitas das dificuldades enfrentadas por elas em sua época decorreu de ambas as teorias não terem tratado sobre as possíveis consequências decorrentes dessas suposições.[230]

A partir da visão trazida por Macpherson, percebe-se que a ideia de propriedade foi constituída a partir de uma concepção individualista e excludente. A visão liberal e individualista da propriedade pode ser vista no próprio Código Civil de 1916, que foi inspirado no Código Civil Francês que se baseava na ideia de uso absoluto da propriedade, voltada ao atendimento unicamente dos interesses do próprio proprietário.[231] Sobre a relação entre a história fundiária do Brasil e o caráter absoluto dado à propriedade nesse período, Tepedino e Schreiber[232] comentam que "[...] em um país de formação essencialmente latifundiária, como o Brasil, os excessos do poder do proprietário passavam muitas vezes despercebidos, sobretudo se praticados em face de interesses não-proprietários."

Assim, extrai-se que, na história da formação do Brasil, já se observa uma tendência à proteção da propriedade num caráter mais absoluto, tendo em vista que a formação do país se deu baseada no latifúndio. O caráter irrestrito e pleno da propriedade esteve presente nas Constituições de 1824, 1891 e 1937, tendo apenas sido inserida, de forma implícita, a ideia de função social da propriedade a partir da

---

[229] MACPHERSON, Crawford Brough. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 275-276.

[230] MACPHERSON, Crawford Brough. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 276.

[231] TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, *[S.I.]*, ano 5, n. 6, p. 102, jun. 2005. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30793-33014-1-PB.pdf. Acesso em: 21 mai. 2024.

[232] TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, *[S.I.],* ano 5, n. 6, p. 102, jun. 2005. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30793-33014-1-PB.pdf. Acesso em: 21 mai. 2024.

Constituição de 1934, inspirada nas ideias do Estado Social.[233] Somente na Constituição de 1967 a expressão foi usada de forma explícita (no capítulo da ordem econômica e social), porém, referiu-se apenas à propriedade que integrava à atividade econômica.[234]

Mais tarde, porém, conforme leciona Richter,[235] a partir das Constituições do México, em 1917, e de Weimar, em 1919, surge a ideia de Estado Social, que traz a necessidade da atribuir ao direito de propriedade uma função social. Nesse modelo, o Estado assume uma posição mais ativa na proteção e concretização dos direitos fundamentais, por meio, inclusive, da prestação de serviços públicos e políticas públicas.[236]

O modelo liberal de propriedade teve de ser rompido em razão do surgimento da "questão social", gerando a necessidade de romper com o individualismo possessivo a fim de se desenvolver um modelo de propriedade voltado à satisfação dos interesses da sociedade como um todo, uma vez que a ampla liberdade presente no ordenamento jurídico liberal agravava as desigualdades sociais, sendo incompatível com o novo cenário que se impunha.[237]

A primeira Constituição brasileira a adotar essa visão mais social foi a de 1934, que, além dos direitos de primeira geração, passou a proteger os de segunda dimensão (ligados à ideia de igualdade), como os direitos sociais, culturais e

---

[233] LÔBO, Paulo. **Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 59. *E-book*. v. 4: Coisas. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553628274. Acesso em: 25 mai. 2024.

[234] LÔBO, Paulo. **Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 59. *E-book*. v. 4: Coisas. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553628274. Acesso em: 25 mai. 2024.

[235] RICHTER, Luiz Egon. **O direito fundamental à propriedade privada a partir de instrumentos de política pública para acesso, proteção, uso e o seu conceito**: diretrizes a partir da teoria sistêmica. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2943/1/Luiz%20Egon%20Richter.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 157.

[236] RICHTER, Luiz Egon. **O direito fundamental à propriedade privada a partir de instrumentos de política pública para acesso, proteção, uso e o seu conceito**: diretrizes a partir da teoria sistêmica. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2943/1/Luiz%20Egon%20Richter.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 157.

[237] RICHTER, Luiz Egon. **O direito fundamental à propriedade privada a partir de instrumentos de política pública para acesso, proteção, uso e o seu conceito**: diretrizes a partir da teoria sistêmica. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2943/1/Luiz%20Egon%20Richter.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024. p. 156-157.

econômicos, prevendo proteção aos direitos trabalhistas, questões referentes à ordem econômica, à educação, dentre outros aspectos.[238]

Já na Constituição de 1988, percebe-se a adoção de uma visão social também da propriedade, da necessidade expressa desta de satisfazer os interesses coletivos, como já comentado anteriormente. A atual Constituição inovou ao incluir o tratamento dos direitos de terceira dimensão (referentes à ideia de fraternidade), como proteção ao meio ambiente, à paz, à autodeterminação dos povos, dentre outros.[239]

Percebe-se que, por muito tempo, a propriedade foi considerada como um direito absoluto, bem como uma forma de demonstração e manutenção do poder. Embora a função social tenha sido adotada no ordenamento jurídico brasileiro como direito fundamental, através da análise histórica da concepção da propriedade, percebe-se que ainda há certos resquícios do pensamento absolutista da propriedade e de seu sinônimo com a ideia de poder, o que é demonstrado pelas diversas tentativas legislativas de combater a especulação imobiliária no país.

Mesmo assim, percebe-se o efeito desse pensamento perpétuo e absoluto da propriedade na irregularidade fundiária urbana, bem como na inefetividade das políticas públicas, sendo tal concepção histórica sobre a propriedade essencial para discutir formas de combater a irregularidade imobiliária surgida em face das legislações que, ao longo dos séculos, acabaram por impedir o acesso à terra urbanizada e digna pela população que, sem opção, socorreu-se do mercado informal imobiliário para garantirem uma moradia.

Dessa forma, uma vez verificados alguns dos motivos da irregularidade urbana no país e as legislações criadas para impedi-la, além das ideias de proteção absoluta da propriedade que, por muito tempo, influenciaram aquelas leis, mostra-se como importante analisar o novo marco legal da Regularização Fundiária Urbana, Lei nº 13.465/17, importante ferramenta para trazer a cidade informal à cidade formal, a fim de compreender o processo de regularização e, posteriormente, os desafios que esta enfrenta para sua efetivação.

---

[238] GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições brasileiras. **Revista da informação legislativa,** *[S.l.],* v. 45, n. 178, p. 112, abr./jun. 2008. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176526/000842780.pdf?sequence=3. Acesso em: 9 mai. 2024.

[239] GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições brasileiras. **Revista da informação legislativa,** *[S.l.]*, v. 45, n. 178, p. 125, abr./jun. 2008. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176526/000842780.pdf?sequence=3. Acesso em: 9 mai. 2024.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA SOB A PERSPECTIVA DA LEI Nº 13.465/17

Como analisado no capítulo anterior, diversas legislações foram desenvolvidas no país a fim de combater e prevenir a irregularidade urbana, tendo sido o mais novo marco legal da Regularização Fundiária Urbana no país publicado em 11 de julho de 2017: a Lei nº 13.465.[240] A referida lei sofreu algumas alterações desde a sua publicação, como aquelas sofrida em razão da criação da Lei nº 14.118, de 2021 (Programa Casa Verde e Amarela);[241] Lei nº 14.382,[242] de 2022; Lei nº 14.620 (Programa Minha Casa, Minha Vida)[243] e Lei nº 14.757,[244] ambas publicadas em 2023.

---

[240] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[241] BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 3 mai. 2024.

[242] BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022**. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14382.htm. Acesso em: 3 mai. 2024.

[243] BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em: 3 mai. 2024.

[244] BRASIL. **Lei nº 14.757, de 19 de dezembro de 2023**. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, para dispor sobre a extinção de cláusulas resolutivas constantes de títulos fundiários, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14757.htm. Acesso em: 3 mai. 2024.

Essa nova legislação trouxe muitas novidades, podendo se citar a mudança do conceito de informalidade para fins da caracterização do objeto da Reurb, substituindo a ideia de assentamento irregular para a de núcleo urbano informal; a criação da legitimação fundiária, nova ferramenta para a regularização de imóveis, criação do direito real de laje; a previsão de um procedimento menos burocrático tanto o administrativo como o registral no âmbito da Reurb, dentre outras alterações.[245] A Nova Lei de Reurb também criou as figuras do loteamento de acesso controlado (art. 2º, §8º, Lei nº 6.766/79); condomínio de lotes; o Condomínio Urbano Simples; e criou o direito real de laje.

Como já abordado, a nova legislação advém da conversão em lei da MPV nº 756, de 22 de dezembro de 2016. A Nova Lei de Reurb foi elaborada a fim de desburocratizar e simplificar o procedimento de Reurb, tendo em vista que a desconformidade do regramento anterior da matéria com a realidade fática, bem como a ausência de regramento jurídico específico sobre a matéria, buscando, ainda, preencher as lacunas deixadas pelo legislador, conforme se extrai da Exposição de Motivos da MPV nº 756/2016.[246]

Na exposição de motivos da referida Medida Provisória, foi ainda abordada a importância da Regularização Fundiária Urbana para o país como propulsor da economia, através da inserção de capital decorrente do aumento do patrimônio imobiliário com a regularização, além de aumento do número de imóveis a serem tributados.[247] Verificada as razões por detrás da Lei nº 13.465/17, como a desburocratização da Reurb e a necessidade de criação de uma legislação mais adequada com a realidade do país, passa-se à análise de alguns conceitos e noções importantes a respeito da Reurb, tendo em vista a Lei nº 13.465/17.

---

[245] FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1463-1464, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5011163/mod_resource/content/0/Ferreira%20Filho_2018_lógicas%20por%20trás%20da%20regularizaçaõ.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[246] BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial 20/2016**. Brasília, DF: [*s. n.*], 21 dez. 2016. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html. Acesso em 10 mai. 2024.

[247] BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial 20/2016**. Brasília, DF: [*s. n.*], 21 dez. 2016. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html. Acesso em 10 mai. 2024.

3.1 Noções gerais sobre regularização fundiária urbana

O art. 9º da Lei nº 13.465/17[248] define a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) como o conjunto de medidas ambientais, sociais, urbanísticas e jurídicas que visa à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, bem como à titulação de seus ocupantes. Percebe-se que a Reurb busca resolver diversos problemas de diferentes ordens, como jurídica, urbanística, social, dentre outras, objetivando, assim, trazer os assentamentos informais para a legalidade, assentamentos estes que se originaram do processo excludente de planejamento, regulação e desenvolvimento das cidades.[249]

Conforme Marchi, Kümpel e Borgarelli,[250] o objetivo do procedimento de regularização fundiária urbana consiste em trazer os núcleos urbanos informais ao ordenamento jurídico do Município, permitindo que esses integrem as políticas públicas de desenvolvimento urbano, além de permitir a entrega dos títulos de propriedade ou posse aos ocupantes desses locais. Extrai-se as diversas finalidades que o procedimento de Reurb tem e, consequentemente, os possíveis efeitos positivos de sua implementação.

A partir da leitura do artigo anterior, verifica-se que a Reurb abrange diversas áreas do conhecimento, abrangendo aspectos jurídicos, ambientais, urbanísticos e sociais. Os primeiros se referem à legalização da posse e da propriedade dos ocupantes por meio da titulação; enquanto os aspectos ambientais dizem respeito à necessidade de se assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado.[251]

No que tange aos elementos urbanísticos, no âmbito da Reurb, estes consistem na flexibilização de alguns parâmetros urbanísticos em relação às edificações presentes nos núcleos urbanos informais a serem regularizados (uma vez que muitos surgiram violando tais regras); criando novos parâmetros próprios a serem

---

[248] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[249] MARTINS, Érika Silvana Saquetti; MARTINS, Robson. O planejamento urbano e a regularização fundiária. *In*: MIGALHAS. *[S.I.]*, 13 set. 2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/373326/o-planejamento-urbano-e-a-regularizacao-fundiaria. Acesso em: 3 mar. 2024.

[250] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 49.

[251] BORDALO, Rodrigo. **Direito urbanístico**. 2. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 163. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559644667. Acesso em: 3 mar. 2024.

aplicados nesses núcleos (art. 11, §1º;[252] art. 35, Lei[253]); bem como na implantação de equipamentos públicos nos núcleos urbanos regularizados, melhorando assim as condições de vida dos moradores desses locais.[254]

Já em relação às soluções de ordem ambiental, pode se citar a possibilidade de se efetuar a Reurb em áreas de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas por algum dos entes federativos, sendo, porém, exigido para tanto a elaboração de estudos técnicos (arts. 64 e 65, Lei nº 12.651/12) que comprovem a melhora ambiental em comparação com a situação de ocupação informal anterior, inclusive, por meio de compensações ambientais para tanto, conforme se extrai do §2º art. 11 da Lei.[255] E, por último, os aspectos sociais se referem às medidas voltadas à integração econômica, o que se dá por meio da ampliação de condições para que os ocupantes permaneçam no núcleo regularizado, através da promoção de emprego, educação, esporte, dentre outros.[256]

A respeito do marco temporal de consolidação do núcleo urbano informal para que este seja objeto de Reurb, Cunha[257] explica que, embora haja autores que

---

[252] Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: § 1º Para fins da Reurb, os Municípios **poderão dispensar as exigências relativas ao** percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou **ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edilícios** (grifo nosso). (BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.).

[253] Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária **deverá considerar as características da ocupação** e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso (grifo nosso). (BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.).

[254] CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**: Reurb. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvm, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/94792974/MICHELY_FREIRE_FONSECA_CUNHA. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 34.

[255] CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**: Reurb. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvm, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/94792974/MICHELY_FREIRE_FONSECA_CUNHA. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 34.

[256] BEZERRA; Maria do Carmo L.; SCHAER, Tatiana M. S. (org.). **O que avançou na regularização fundiária urbana**: conceitos, marco legal, metodologia e prática. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. p. 89. *E-book*. Disponível em: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/68/244/941. Acesso em: 3 mar. 2024.

[257] CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**: Reurb. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvm, 2021. Disponível em:

sustentem que a lei de Reurb se aplica apenas para os núcleos urbanos informais consolidados até 22/12/2016 (data da MPV 759/16), ela se posiciona no sentido de que “a lei não traz marco temporal para sua incidência permitindo que núcleos consolidados após a publicação da norma sejam também regularizados por ela.”[258] A autora reforça, porém, que a legislação apenas se aplica a situações pretéritas, e não a novos empreendimentos.[259]

Entretanto, a lei expressamente dispôs uma limitação específica para o uso de um dos instrumentos de Reurb, como a legitimação fundiária, que só poderá ser empregada aos núcleos urbanos informais consolidados comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016 (art. 9º, §2º, Lei nº 13.465/17) e a concessão de uso especial (art. 77, da Lei).[260]

Além das pessoas físicas, as pessoas jurídicas podem ser beneficiárias da Reurb, tendo em vista que é possível a regularização de núcleos urbanos informais formados por unidades imobiliárias não comerciais através da modalidade de Reurb-E (art. 5º, §6º, Decreto nº 9.310/18).[261] A Reurb traz impactos positivos às sociedades empresárias e aos empresários, eis que, a partir da regularização, conseguem assegurar a propriedade do imóvel utilizado para o exercício de sua atividade, bem como colocá-lo em garantia para a obtenção de financiamentos ou realização de negócios jurídicos que busquem alavancar o desenvolvimento da empresa. A Reurb, portanto, mostra-se como vantajosa para o desenvolvimento do setor empresarial.

É possível a realização de Reurb em Área de Proteção Permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais

---

https://www.academia.edu/94792974/MICHELY_FREIRE_FONSECA_CUNHA. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 52.

[258] CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**: Reurb. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvm, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/94792974/MICHELY_FREIRE_FONSECA_CUNHA. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 52.

[259] CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**: Reurb. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvm, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/94792974/MICHELY_FREIRE_FONSECA_CUNHA. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 35.

[260] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[261] BRASIL. **Decreto nº 9.310/2018, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 2 abr. 2024.

definidas por algum dos entes federativos, sendo necessário, entretanto, a elaboração obrigatória de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que demonstrem as melhorias ambientais em comparação com a situação de ocupação informal anterior (art. 11, § 2º, Lei de Reurb; art. 25, Decreto Federal nº 9.310/18).[262] Porém, a Reurb não pode ocorrer em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse de defesa, desde que assim sejam reconhecidas por decreto federal.[263]

Já quanto aos núcleos urbanos que tenham alguma área situada em zonas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos determinados em lei, deverá haver a realização de estudos técnicos para verificar a possibilidade eliminar, corrigir ou administrar tais riscos, sendo necessária a implantação das medidas indicadas nesses estudos para que seja possível a aprovação da Reurb (art. 39, caput e § 1º, Lei de Reurb).[264] Caso, porém, não seja possível eliminar ou corrigir esses riscos, no caso de Reurb-S, o Município deverá realocar os ocupantes do núcleo objeto de regularização (§ 2º).[265]

A Regularização Fundiária Urbana é implementada a fim de concretizar certos objetivos, estando estes previstos no art. 10 da Lei de Reurb.[266] O referido dispositivo prevê como objetivos do processo de Reurb que devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

> 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;

---

[262] LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 972.

[263] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 51.

[264] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[265] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[266] SOHN, Hassan. **Aspectos jurídicos da arquitetura sustentável.** Curitiba: Contentus, 2020. p. 111. *E-book*. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/185832/pdf/0. Acesso em: 3 mar. 2024.

> 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 (grifo nosso).[267]

Extrai-se, assim, que a Regularização Fundiária Urbana visa muito mais do que a mera titulação, mas sim, a concretização de diversos objetivos relevantes, inclusive com previsão constitucional, como garantir o acesso à moradia digna e a condições de vida adequadas. Assim, ela consiste em um importante instrumento de concretização de direitos fundamentais, bem como de inclusão social da população que ocupa de forma irregular esses núcleos. Nesse sentido, Becker[268] leciona que a Reurb trata de:

> [...] um importante instrumento destinado a **legalizar a divisão e a ocupação do solo urbano**, em prol de seus legítimos possuidores, **permitindo a fruição dos equipamentos urbanísticos de infraestrutura básica**, **oportunizando o acesso ao crédito**, **gerando emprego e renda** na comunidade, bem como a **utilização dos serviços públicos** de natureza indispensável relacionados à saúde, segurança e educação, permi-tindo a inclusão social e territorial da comunidade, como condição necessária para garantir melhores condições de vida para a população [...] (grifo nosso).

Cunha[269] explica que a Reurb se aplica somente a situações pretéritas, e não a futuras, mantendo-se os parcelamentos do solo e novos empreendimentos sujeitos ao sistema jurídico vigente para o planejamento urbano, como a Lei nº 6.766/79,

---

[267] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[268] BECKER, Bruno. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e a sua relevância para o investimento no setor econômico. **Revista de Direito Imobiliário**, [S.l.], ano 35, v. 72, p. 21, jan./jun. 2012. Disponível em: https://www.irib.org.br/publicacoes/RDI72/pdf.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

[269] CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**: Reurb. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvm, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/94792974/MICHELY_FREIRE_FONSECA_CUNHA. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 35-36.

Estatuto da Cidade, Lei nº 4.591/64, por exemplo. A Lei de Reurb traz diversos conceitos importantes para a compreensão de alguns elementos que compõe o processo de regularização fundiária urbana. Dentre tais conceitos, destaca-se a definição de núcleo urbano informal, sendo relevante compreendê-lo, eis que são justamente esses núcleos que serão objeto de regularização pela referida legislação.

Primeiramente, mostra-se como necessário esclarecer o conceito de ocupante, uma vez que o principal objetivo da Regularização Fundiária é justamente regularizar as ocupações irregulares que se formaram ao longo do tempo no país. A Lei nº 13.465/17 define ocupante como sendo "aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais" (art. 11, VIII).[270]

Ainda, faz-se necessário esclarecer o que se trata de um núcleo urbano, tendo em vista que os núcleos urbanos informais serão objeto da regularização fundiária. Conforme o art. 11, inciso I da Lei,[271] aquele consiste no assentamento humano (isto é, ocupação de uma área por um grupo de pessoas), caracterizado por possuir uso e características urbanas, sendo formado por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento contida na Lei nº 5.868/72, sendo irrelevante a propriedade do solo, mesmo que localizado em área inscrita ou qualificado como rural.

Conforme leciona Loureiro,[272] é a destinação do imóvel, e não sua localização, que o define como sendo urbano ou não, podendo, dessa forma, imóveis com finalidade urbanas, mesmo que localizados em zona rural, serem objeto de Reurb, devendo, entretanto, possuir ara inferior ao modelo mínimo de parcelamento. Ademais, são passíveis de regularização imóveis urbanos tanto públicos como privados, que possuam destinação habitacional ou para fins comerciais ou mistos, nos termos do §4º do art. 13 da Lei nº 13.465/17.[273]

---

[270] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[271] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[272] LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 973.

[273] SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 119.

O núcleo urbano informal consiste naquele que é irregular, clandestino ou no qual não foi possível realizar a titulação dos ocupantes desses núcleos, abrangendo mesmo nos casos em que tenha sido cumprida à legislação vigente na época de sua implantação, conforme o inciso II do art. 11 da lei.[274] Os assentamentos clandestinos são aqueles implementados sem a aprovação dos órgãos competentes e do Município,[275] enquanto os irregulares são os que, embora tenham observado em parte a legislação, nem todos requisitos exigidos foram cumpridos, não tendo obtido, assim, aprovação total.[276]

Já os assentamentos sem titulação são aqueles que, apesar de terem obtido as aprovações pelos órgãos municipais, cumprido com legislação, bem como terem sido levados a registro, há algum problema referente à titulação do imóvel, que pode ser quanto a problemas nas sucessões do imóvel, pela inadequação da descrição do imóvel contida na matrícula original com a atual situação do imóvel, dentre outros problemas.[277] Assim, percebe-se a diversidade de irregularidades fundiárias que podem ser objeto de Reurb.

A respeito disso, Cunha[278] comenta a respeito da possibilidade de em um loteamento, mesmo tendo este sido totalmente registrado, com a devida abertura de matrícula para cada um dos lotes ou unidades autônomas, poder ser necessária a utilização da Reurb a fim de cumprir com algum aspecto jurídico que não coincidiu com a realidade, como a averbação de edificações ou a titulação final.

Em relação à definição de núcleo urbano informal consolidado, este se trata daquele de difícil reversão por motivos do tempo da ocupação, da natureza das edificações, da localização das vias de circulação e da presença de equipamentos

---

[274] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[275] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 848, *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559648368. Acesso em: 6 mai. 2024.

[276] OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Regularização fundiária urbana**: comentários à Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. *E-book*. Não paginado. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/196973/epub/8. Acesso em: 2 abr. 2024.

[277] OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Regularização fundiária urbana**: comentários à Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. *E-book*. Não paginado. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/196973/epub/8. Acesso em: 2 abr. 2024.

[278] CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**: Reurb. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvm, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/94792974/MICHELY_FREIRE_FONSECA_CUNHA. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 45.

públicos, dentre outros elementos cuja avaliação cabe ao Município, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei.[279]

Outro conceito importante de se tratar é o da demarcação urbanística. Esta consiste em um procedimento que busca identificar os imóveis privados e públicos que formam o núcleo urbano informal e conseguir a concordância dos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados com eventual realização de regularização fundiária no referido local (art. 11, IV, Lei).[280] Esse procedimento levará à averbação da viabilidade da regularização fundiária nas respectivas matrículas desses imóveis, cabendo ao Município, ao seu critério, promover a regularização.

A demarcação urbanística pode abranger uma parte ou a totalidade dos imóveis do núcleo urbano informal, consistindo em um ato preparatório para posterior regularização.[281] Ela se trata de uma faculdade do poder público, não sendo, portanto, ato indispensável para a efetivação a Reurb (art. 19, § 3º), sendo o referido procedimento feito com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado (art. 19), devendo o auto de demarcação urbanística conter os documentos previstos no parágrafo primeiro do referido artigo.[282]

Ainda, o Município pode pedir para que o Registro de Imóveis do local do núcleo urbano informal a ser regularizado se encarregue da realização do procedimento de demarcação urbanística (art.20, §5º). Após a realização do auto de demarcação urbanística, o poder público notificará os titulares de domínio, bem como os confrontantes da área demarcada nos endereços constantes nas matrículas, podendo tal notificação se dar pessoalmente ou por via postal, com aviso

---

[279] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[280] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[281] OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Regularização fundiária urbana**: comentários à Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. *E-book*. Não paginado. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/196973/epub/8. Acesso em: 2 abr. 2024.

[282] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

de recebimento, sendo-lhes dado o prazo comum de 30 dias para apresentar impugnação ao procedimento (art. 20).[283]

Haverá a publicação de edital (que conterá os elementos constantes no §2º do art. 20) para notificação caso não forem identificados eventuais titulares de domínio ou confrontantes, ou não forem encontrados ou tenham se recusado a receber a notificação por via postal (art. 20, §1º). A ausência de manifestação dos notificados será considerada como anuência com a demarcação, bem como com futuro procedimento de Reurb (§3º).[284]

Se apenas uma parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística for impugnada, o poder público poderá continuar com o procedimento em relação à parte não questionada (art. 20, §4º), podendo ser utilizado procedimento extrajudicial de resolução de conflitos se houver impugnação, como mediação e arbitragem (art. 21, caput, e §§ 3º e 4º). Depois de resolvidas todas as notificações e eventuais impugnações, o auto de demarcação urbanística será levado ao Registro de Imóveis para ser averbado nas matrículas atingidas, devendo a averbação conter os elementos previstos no parágrafo primeiro do art. 22.[285]

Se o auto de demarcação alcançar imóveis que não possuam matrículas, será aberta matrícula para estes, sendo apenas, posteriormente, feita a averbação do auto (art. 22, §2º). Ademais, se os imóveis envolvidos na demarcação estiverem localizados em mais de uma circunscrição, o registrador de imóveis responsável pelo procedimento deverá comunicar os demais das referidas circunscrições para que esses oficiais façam a averbação da demarcação urbanísticas nas matrículas atingidas (art. 22, §4º).[286]

A Lei de Reurb, ainda, apresenta o conceito de Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento que será essencial para o registro da regularização junto ao Registro de Imóveis. A CRF consiste no documento expedido pelo

---

[283] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 58.

[284] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 58.

[285] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 58.

[286] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

Município ao final do procedimento da Reurb, sendo composto pelo: projeto de regularização fundiária aprovado; termo de compromisso relativo à sua execução; e, quando se tratar de situações de legitimação fundiária e da legitimação de posse, a listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado juntamente com a qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos (inciso V).[287]

A respeito do procedimento de Regularização Fundiária Urbana, destaca-se que ele não pode ser utilizado para regularizar toda e qualquer situação pretérita de irregularidade. Dentre as situações que não podem ser regularizadas por meio da Reurb estão as unidades inseridas em núcleos urbanos informais localizadas em áreas indispensáveis para a segurança nacional ou de interesse da defesa, reconhecidas por decreto do Poder Executivo Federal (art. 11, §5º).[288]

Ainda, inserem-se a tais situações de inaplicabilidade da Reurb os casos em que as unidades estão situadas em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei nas quais os estudos técnicos demonstraram a impossibilidade de eliminação, correção ou de administração de riscos que as afetam (art. 39).[289] Inclui-se, também, as edificações ocupadas por pessoas classificadas como Reurb-E que estejam situadas a menos de 15 metros de distância de cada lado de qualquer curso de água ou ao longo dos rios (art. 65, §2º, Lei nº 12.651/12)

Importante mencionar que a regularização fundiária pode se dar tanto em imóveis rurais quanto urbanos, sendo que a presente pesquisa pretende analisar a Regularização Fundiária Urbana. Destaca-se que o elemento que caracteriza um imóvel como sendo urbano consiste não em sua localização, mas sim, a sua destinação de uso.[290] Nesse sentido, a Lei da Reurb estabelece que o imóvel com destinação urbana, mesmo que situado na área rural, poderá ser objeto de Reurb

---

[287] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[288] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[289] CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**: Reurb. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvm, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/94792974/MICHELY_FREIRE_FONSECA_CUNHA. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 39.

[290] ESPÍNDOLA, Samuel Guimarães. Regularização fundiária: aspectos gerais e processamento no cartório de Registro de Imóveis. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/33163/1/RegularizaçãoFundiáriaAspectos.pdf. Acesso em: 30 mar. 2024. p. 6.

desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868/72, mais especificamente no parágrafo primeiro do seu artigo oitavo.[291]

Por muitos anos, a irregularidade jurídica dos imóveis, especialmente daqueles localizados nas favelas, foi utilizada como motivo pela ausência de fornecimento de serviços públicos adequados nesses locais.[292] Nessa linha, Clichevsky[293] explica que a informalidade imobiliária "liberava" o Estado das suas obrigações de oferecimento de serviços nesses locais irregulares, bem como de lidar com as questões referentes à habitação dos mais pobres, conforme se extrai do seguinte trecho:

> Debe tenerse em cuenta que la informalidade representa, em parte, uma solución al problema de la necesidad de tierra y vivienda de los sectores pobres; el Estado puede dejar de canalizar recursos para la producción de servicios urbanos, al mismo tempo que descomprime la crisis habitacional.

Essa justificativa para a limitação do acesso à infraestrutura disponível na cidade formal aos ocupantes daqueles espaços perde a sua base uma vez sendo regularizado o núcleo urbano informal através do processo de Reurb.[294] Ainda, a falta de segurança jurídica quanto ao direito de propriedade dos ocupantes desses núcleos informais também faz com que esses não invistam em suas moradias nem em seus bairros.[295] Dessa forma, Gonçalves[296] comenta que a regularização fundiária se mostra como um fator essencial para a efetivação do direito à moradia e aos demais direitos que constituem o direito à cidade.

---

[291] ESPÍNDOLA, Samuel Guimarães. Regularização fundiária: aspectos gerais e processamento no cartório de Registro de Imóveis. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/33163/1/RegularizaçãoFundiáriaAspectos.pdf. Acesso em: 30 mar. 2024. p. 6.

[292] GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, *[S.l.]*, v. 23, n. 66, p. 239, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141. Acesso em: 3 mar. 2024.

[293] CLICHEVSKY, Nora. Hábitat informal em América latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización. **Revista Territorios**, *[S.l.]*, n. 6, p. 19, 2001. Disponível em: https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/5657/3749. Acesso em: 3 mar. 2024.

[294] GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, *[S.l.]*, v. 23, n. 66, p. 239, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141. Acesso em: 3 mar. 2024.

[295] GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, *[S.l.],* v. 23, n. 66, p. 239, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141. Acesso em: 3 mar. 2024.

[296] GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, *[S.l.],* v. 23, n. 66, p. 239, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141. Acesso em: 3 mar. 2024.

Quanto aos benefícios da regularização fundiária, podemos citar o fato dela resultar em uma maior segurança jurídica quanto à propriedade daquele imóvel que gera diversos impactos positivos. A legalização do imóvel faz com que seu valor sofra um acréscimo entre 10% a 20%, o que se mostra como muito interessante tanto para o cidadão, como para a economia do país.[297]

A respeito disso, Galiani e Schargrodsky[298] comentam que, embora a informalidade do imóvel possa não impedir toda e qualquer negociação, as famílias, principalmente as mais pobres, que nele habitam acabam arcando nessas negociações com o recebimento de valores menores de aluguéis ou compra do imóvel, levando à potencial perda de ganhos econômicos:

> The lack of well-defined land property rights may hamper the development of land markets. Selling, renting, and collateralizing land parcels might be impeded by the lack of titles. Some of these transactions can still be done without titles, but at a premium. This imposes considerable transaction costs on poor families, who are restricted from the possibility of exchanging houses at full value when their location, size or characteristics become inconvenient. Thus, the non-entitled may lose potential trade gains.

Assim, a formalização da propriedade impacta positivamente a própria família que nele habita, visto que ele poderá ter maiores ganhos econômicos em futuras transações. Ainda, a formalização também aumenta as possibilidades de desenvolvimento econômico na sociedade, uma vez que o imóvel legalizado pode ser usado como garantia dentro dos mercados formais de crédito.[299] A regularização da propriedade garante ao proprietário que ele não será despejado de sua casa; estimula os investimentos em melhorias nas casas; facilita a implantação de serviços essenciais, como energia e água; permite que o beneficiário tenha acesso ao

---

[297] GONZALES, Marcelo Sasso. **Regularização Fundiária Urbana como política pública habitacional no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/a93dee71-a361-4fa4-ad7c-65e04ac3a8b4/content. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 32.

[298] GALIANI, Sebastian; SCHARGRODSKY, Ernesto. The dynamics of land titling regularization and market development. **WIDER Working Paper**, *[S.l.]*, n. 2011/88, p. 1, 2011. Disponível em: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/80925/1/682040711.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[299] GONZALES, Marcelo Sasso. **Regularização Fundiária Urbana como política pública habitacional no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/a93dee71-a361-4fa4-ad7c-65e04ac3a8b4/content. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 32.

crédito, colocando sua moradia como garantia; e incorpora a cidade informal na formal, como no seu sistema jurídico e fiscal.[300]

Ainda, a Reurb auxilia na concretização do direito social à moradia que está intrinsecamente conectado ao exercício da própria cidadania.[301] Sobre a relação entre cidadania e o direito à moradia, Smolka e Mullahy[302] comentam que a escassez de terras urbanizadas acessíveis "[...] desempeña un papel importante en la cultura social latinoamericana, dado que el acceso al suelo es frecuentemente una condición tácita para obtener sentido de ciudadanía y movilidad social."

Outros benefícios da Reurb são para o próprio Município, que poderá recolher mais impostos sobre esses imóveis regularizados, como ITBI, IPTU, o que ajuda no fomento da economia.[303] Magina, Kyesse e Kombe[304] explicam que o dinheiro arrecadado pelo município com o recolhimento de tributos sobre os imóveis regularizados pode ser usado para promover o bem-estar dos habitantes, conforme o seguinte trecho:

> Regularisation projects enable governments to collect more revenues in the form of land tax. **This is largely seen as beneficial as it enables government to reinvest collected taxes into the regularized communities (where they would not have received revenue from before**). **This provides opportunities to improve urban services in these communities** and further support the upliftment of these areas (grifo do autor).

---

[300] MULLAHY, Laura; SMOLKA, Martim O. **Perspectivas urbanas**: temas críticos em políticas de suelo em América Latina. Cambridge: Lincon Institute of Land Policy, 2010. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf. Acesso em: 1 abr. 2024. p. 99.

[301] COSTA, Clébia Simone Dantas da. **Regularização fundiária: urbanismo e o caminho para cidadania**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo e Design) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/31157/1/RegularizaçãoFundiáriaUrbanismo.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 22.

[302] MULLAHY, Laura; SMOLKA, Martim O. **Perspectivas urbanas**: temas críticos em políticas de suelo em América Latina. Cambridge: Lincon Institute of Land Policy, 2010. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf. Acesso em: 1 abr. 2024. p. 23.

[303] REGULARIAÇÃO fundiária urbana e registro de imóveis: impactos sociais e econômicos. *In*: CORI-MG. [S.l.], [20--?]. Disponível em: https://corimg.org/app/webroot/files/editor/files/16%20regulariza+ç+âo-fundi+üria-urbana-e-registro-de-im+ôveis.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 10.

[304] MAGINA, Frederick Bwire; KYESSI, Alphonce G.; KOMBE, Wilbard J. The Urban Land Nexus–Challenges and Opportunities of Regularising Informal Settlements: The Case Studies of Dar ed Salaam and Mwanza in Tanzania. **Journal of African Real Estate Research**, *[S.l.],* v. 5, n. 1, p. 50, 2020. Disponível em: https://journals.uct.ac.za/index.php/JARER/article/view/837/676. Acesso em: 3 mar. 2024.

Ainda, a Reurb é benéfica, pois, a partir dela, há a implantação de infraestrutura urbana essencial, como saneamento básico, energia elétrica, construção de escolas, melhorando a vida na comunidade.[305] A economia também é estimulada pela Reurb, eis que, uma vez estando assegurada a propriedade dos ocupantes dos imóveis regularizados, eles vão estar mais dispostos a investir no imóvel e reformá-lo, o que gera empregos e aumenta a compra de materiais.[306]

Conforme Rolnik,[307] a irregularidade imobiliária agrava a desigualdade, uma vez que a população que ocupa assentamentos irregulares, sem infraestrutura básica, tem um acesso menor a oportunidades de lazer e de trabalho, o que lhes afastam do crescimento econômico, visto que aqueles que se encontram na cidade formal tendem a negociar menos com aquela população excluída. A respeito da Regularização Fundiária Urbana, Ferraz[308] explica que ela:

> [...] ativa micro-movimentações na economia em razão de investimentos na melhoria de imóveis e porque viabiliza acesso a financiamentos menos custosos para investimentos em pequenos negócios e até mesmo para aquisição regular destes imóveis uma vez regularizados, etc. Esses pequenos investimentos, quando realizados em larga escala [...] repercutiriam positivamente nas transações comerciais dos países, promovendo o desenvolvimento econômico de cada um deles.

Assim, percebe-se que a regularização fundiária permite a entrada de mais agentes para dentro do mercado imobiliário, uma maior arrecadação de tributos, cujos recursos podem ser usados para investir no bem-estar dos habitantes, além de ajudar no crescimento econômico, permitindo uma maior circulação de riquezas, por

---

[305] REGULARIAÇÃO fundiária urbana e registro de imóveis: impactos sociais e econômicos. *In*: CORI-MG. [S.I.], [20--?]. Disponível em: https://corimg.org/app/webroot/files/editor/files/16%20regulariza+ç+âo-fundi+üria-urbana-e-registro-de-im+ôveis.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 11.

[306] REGULARIAÇÃO fundiária urbana e registro de imóveis: impactos sociais e econômicos. *In*: CORI-MG. [S.I.], [20--?]. Disponível em: https://corimg.org/app/webroot/files/editor/files/16%20regulariza+ç+âo-fundi+üria-urbana-e-registro-de-im+ôveis.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 11.

[307] ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país-avanços e desafios. **Cadernos IPEA- Políticas Sociais-acompanhamento e análise**, Brasília, v. 12, p. 200, fev. 2006. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[308] FERRAZ, Patrícia André de Camargo. **Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado**: algumas experiencias do Brasil. Disponível em: http://ipra-cinder.info/wp-content/uploads/2019/03/Ferraz.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 5.

meio da facilitação do acesso ao crédito de investimento nos imóveis, dentre outros benefícios.[309]

Essa facilitação de acesso ao crédito se deve, pois as taxas de juros são fixadas pelas intuições financeiras de acordo com risco de crédito das operações, que tem como base a probabilidade de inadimplemento das transações, agindo a garantia real, portanto, como um meio de reduzir essa probabilidade e, consequentemente, também a taxa de juros.[310] Ainda, a solvibilidade do devedor pode ser indicada, igualmente, através da análise de existência de bens imóveis registrados em seu nome, demonstrando a situação econômico-financeira deste.[311]

Uma vez analisadas algumas noções gerais sobre a Regularização Fundiária Urbana, a seguir, serão analisados quem são os legitimados para instaurá-la, quais as suas modalidades e procedimentos.

3.2 Legitimados para a instauração da Reurb

Como será visto adiante, o procedimento de Reurb se inicia na Prefeitura, que fará a abertura do procedimento administrativo de Reurb, havendo diversos legitimados para requerer a abertura desse procedimento.[312]

Os legitimados para a instauração da Reurb estão previstos no art. 14 da Lei, sendo os seguintes: a União, Estados, Municípios ou Distrito Federal, diretamente ou por meio de suas entidades da Administração Pública Indireta; os seus beneficiários, de forma individual ou coletiva, através de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por

---

[309] FERRAZ, Patrícia André de Camargo. **Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado**: algumas experiencias do Brasil. Disponível em: http://ipra-cinder.info/wp-content/uploads/2019/03/Ferraz.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024 p. 7.

[310] BECKER, Bruno. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e a sua relevância para o investimento no setor econômico. **Revista de Direito Imobiliário**, [S.l.], ano 35, v. 72, p. 20-21, jan./jun. 2012. Disponível em: https://www.irib.org.br/publicacoes/RDI72/pdf.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

[311] BECKER, Bruno. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e a sua relevância para o investimento no setor econômico. **Revista de Direito Imobiliário**, [S.l.], ano 35, v. 72, p. 117, jan./jun. 2012. Disponível em: https://www.irib.org.br/publicacoes/RDI72/pdf.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

[312] OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Regularização fundiária urbana**: comentários à Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. *E-book.* Não paginado. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/196973/epub/8. Acesso em: 2 abr. 2024.

finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana.[313] Ainda, são legitimados os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e o Ministério Público.[314]

Todos os atos necessários à regularização fundiária poderão ser promovidos por esses legitimados, o que inclui, por exemplo, o requerimento de atos de registro (art. 14, §1º). Ainda, a lei prevê que os loteadores e incorporadores que deram causa à formação dos núcleos urbanos informais, bem como seus sucessores, permanecerão responsáveis na esfera administrativa, civil e criminal, mesmo nos casos em que eles próprios tenham requerido a instauração da Reurb (art. 14, §3º). Embora não haja a isenção de responsabilização, é interessante abordar possíveis vantagens decorrentes da realização de Reurb pela inciativa de loteador ou incorporador responsável pelo surgimento do núcleo urbano informal, pois ela pode ser um fator positivo no momento da celebração de um acordo judicial dentro de um processo de ação civil pública ajuizada pelo MP, segundo o advogado e diretor geral da empresa de Regularização Fundiária PROREURB, Roberto Ventura Neves.[315]

Isso se deve, pois, muitas vezes, no âmbito da ação civil pública, busca-se a elaboração de um acordo judicial, podendo, dessa forma, as compensações que o loteador ou incorporador arcar na Reurb, como as melhorias e compensações urbanísticas e ambientais, serem consideradas como uma forma de “compensação” pelos danos causados, levando à celebração do acordo judicial e o arquivamento da ação civil pública, devendo, porém, destacar que nem sempre a aprovação da Reurb levará ao arquivamento da ação.[316] Isso demonstra a importância que a Reurb pode ter na redução de penalidades para aqueles incorporadores e loteadores que, por algum motivo, deram causa ao núcleo urbano informal.

---

[313] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[314] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[315] NEVES, Roberto Ventura. Podcast 7- Desafios e soluções na regularização fundiária urbana-REURB. [Entrevista concedida a] Comunidade ambiental. *[S.l.; s.n.]*, 21 jun. 2024. 1 vídeo (46 min 54 s). Publicado pelo canal Comunidade Ambiental. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=m2PQ4PKrTe0. Acesso em: 30 jun. 2024.

[316] NEVES, Roberto Ventura. Podcast 7- Desafios e soluções na regularização fundiária urbana-REURB. [Entrevista concedida a] Comunidade ambiental. *[S.l.; s.n.]*, 21 jun. 2024. 1 vídeo (46 min 54 s). Publicado pelo canal Comunidade Ambiental. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=m2PQ4PKrTe0. Acesso em: 30 jun. 2024.

Destaca-se, também, que o requerimento de instauração de Reurb efetivada por qualquer um dos legitimados assegura a permanência dos ocupantes no núcleo urbano informal até o eventual arquivamento definitivo do procedimento (art. 31, §8º, Lei de Reurb).[317] O requerimento deve ser apresentado na forma escrita.[318] Ainda, Scavone Junior[319] chama atenção ao fato de que o requerimento de instauração da Reurb não exime os proprietários do terreno, loteadores ou incorporados que tenham dado causas à formação dos núcleos urbanos informais da reponsabilidade administrativa, penal ou civil, nos termos do § 3º do art. 7º do Decreto Federal nº 9.310/18 e art. 14, § 3º da Lei de Reurb .

3.3 Modalidades de Reurb

A Lei nº 13.465/17 traz a previsão de três modalidades de Regularização Fundiária Urbana: a Reurb-S (art. 13, I); a Reurb- E (art. 13, II); e a Reurb-I (art. 69).[320] É necessário distinguir cada uma dessas modalidades, uma vez que, a partir de sua definição, haverá a definição dos responsáveis pelos custeios do projeto de Reurb, como a instalação de equipamentos públicos e as custas cartoriais, por exemplo (art. 5º, § 8º, Decreto nº 9.310/18). Cabe ao Município e ao Distrito Federal classificar a modalidade de Reurb a ser aplicada, conforme o art. 30, I, da Lei nº 13.465/17, mas, caso a União ou os Estados tenham requerido a instauração do procedimento, caberá a estes a classificação de acordo com parágrafo primeiro do referido artigo.[321]

Importante esclarecer que pode haver duas modalidades de Reurb em um mesmo núcleo urbano informal, sendo necessário, porém, que a parte que seja ocupada predominantemente (não exclusivamente, portanto) por pessoas de baixa

---

[317] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 53.

[318] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 54.

[319] SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 122.

[320] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[321] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 850. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

renda seja regularizada através da Reurb-S, sendo o restante regularização por meio de Reurb-E (art. 5º, §4º, Decreto nº 9.310/18).[322] É possível também fazer a Reurb em núcleos urbanos informais onde haja atividade residencial e comercial, devendo as áreas não residenciais serem regularizadas por meio da Reurb-E, caso seja possível (art. 5º, §4º, Decreto nº 9.310/18).[323]

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) consiste na modalidade aplicável aos núcleos urbanos informais sejam, predominantemente, ocupados por pessoas de baixa renda, sendo atribuição do Poder Executivo Municipal definir tal critério por meio de decreto, de acordo com peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo (art. 6º, Decreto nº 9.310/2018),[324] conforme leciona Scavone Junior.[325] Destaca-se, porém, que o Decreto nº 9.310/18, no parágrafo único do art. 6º, traz uma limitação para este valor da renda familiar definido pelo Município para que a Reurb seja classificada na modalidade Reurb-S, dispondo que aquela não poderá ser superior ao quíntuplo do salário mínimo vigente no País, conforme leciona Espíndola.[326]

Mencio e Leite[327] explicam que, na hipótese de Reurb-S, o Município será o responsável por elaborar e custear o projeto de regularização fundiária, bem como de custear a implementação de equipamentos públicos exigidos no projeto de Reurb e das melhorias nas condições de vida, e não os beneficiários, nos termos do art. 26, § 1º, I, do Decreto 9.310/2018, e art. 33, §1º, e art. 37, da Lei de Reurb. Nada impede, porém, que os legitimados, por vontade própria, decidam promover, as suas

---

[322] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 10 mai. 2024. p.93.

[323] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 10 mai. 2024. p. 94.

[324] BRASIL. **Decreto nº 9.310/2018, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 2 abr. 2024.

[325] SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 121.

[326] ESPÍNDOLA, Samuel Guimarães. Regularização fundiária: aspectos gerais e processamento no cartório de Registro de Imóveis. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/33163/1/RegularizaçãoFundiáriaAspectos.pdf. Acesso em: 30 mar. 2024. p. 5.

[327] MENCIO, Mariana; LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira (coord.). **Regularização fundiária urbana**: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 119

expensas, os projetos e documentos necessários para efetivar a regularização, sendo isso uma faculdade daqueles, conforme o parágrafo segundo do referido artigo.[328]

Ademais, nas situações de Reurb-S, a lei prevê a isenção de custas e emolumentos dos atos registrais constantes no parágrafo primeiro do art. 13, §1º, da Lei de Reurb, podendo se citar como exemplo o registro da legitimação fundiária, da CRF, do primeiro registro da Reurb-S, dentre outros.[329] Para a realização dos atos previstos no referido artigo, não é necessária a comprovação de pagamento de tributos ou penalidade tributárias, não podendo o registrador de imóveis exigir tais elementos (art. 13 § 2º, Lei).[330]

Também, no caso de Reurb-S, os requisitos exigidos para a aprovação ambiental são menos rigorosos em comparação com aqueles exigidos na Reurb-E (art. 4º, §§ 5º e 6º, Decreto 9.310/18).[331] O art. 17 da Lei estabelece que, no caso de Reurb-S sobre imóvel público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, cabendo a escolha ao ente promovente, bastando a apresentação dos documentos listados no paragrafo único desse artigo, sendo, assim, dispensadas a apresentação de título cartorial individualizado e as cópias da documentação referentes à qualificação de cada beneficiário.[332]

Já a modalidade consistente na Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) abrange todos os casos que não se enquadrem nas situações de Reurb-S, isto é, não se enquadrem como pessoas de baixa renda.[333] Na

---

[328] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[329] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[330] LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 975.

[331] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 850. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

[332] SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 121.

[333] CAVALCANTI, Débora de Barros; SILVA, Larissa Fernandes Oliveira de. A regularização fundiária como instrumento de promoção do direito à moradia adequada. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 6., 2020. Brasília. **Anais eletrônicos** [...]. Brasília: Faunb, 2020. Disponível em: https://enanparq2020.s3.amazonaws.com/MT/22478.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 9.

modalidade de Reurb-E, são os beneficiários os responsáveis por custear a elaboração do projeto de Reurb e a implantação dos equipamentos essenciais (art. 33, §1º, I, Lei nº 13.465/17),[334] bem como as custas cartoriais, sendo estes os seus elementos diferenciadores em relação à modalidade Reurb-S.[335] De acordo com o art. 26 do Decreto nº 9.310/18, na Reurb-E, serão os beneficiários do procedimento ou requerentes privados que contrataram e custearão a regularização fundiária.[336]

Caberá ao Município ou ao Distrito Federal a tarefa de definir quem serão os responsáveis pela implantação dos sistemas viários; da infraestrutura essencial, equipamentos públicos e comunitários; e implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, bem como dos estudos técnicos, quando for o caso.[337] Entretanto, a legislação prevê a possibilidade de o próprio Município arcar com esses custos quando se tratar de núcleo urbano informal implantado em área pública e for de interesse público a regularização, sendo posteriormente os valores gastos cobrados aos beneficiários da Reurb (art. 33, § 1º, III).[338]

Destaca-se que, no caso de Reurb-E empregada em bem público, havendo solução consensual, o particular deverá pagar justo valor pela unidade imobiliária regularizada para adquirir os direitos reais sobre o imóvel, sendo o pagamento desse valor condição para a aquisição de tias direitos, sendo esse valor definido em ato do Poder Executivo titular do domínio (art. 16, Lei de Reurb).[339] Para apuração do valor, não serão consideradas benfeitorias e acessões do ocupante e a valorização decorrente destas.

---

[334] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[335] SOUZA JUNIOR, Almir Mariano de; LIMA, Daniela de Freitas. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana: foco nas leis 11.977/2009 e 13.465/17. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 1852, 2020. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/42961/36023. Acesso em: 3 mar. 2024.

[336] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 850. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

[337] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 94.

[338] MENCIO, Mariana; LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira (coord.). **Regularização fundiária urbana**: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

[339] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

Já a Reurb-I, também conhecida como Inominada, está prevista no art. 69 da lei e é aplicada aos núcleos urbanos informais que se consolidaram antes de 19 de dezembro de 1979, data da Lei do Parcelamento do Solo Urbano.[340] Nesse caso, diversas normas urbanísticas e ambientais são flexibilizadas a fim de ser possível regularizar tais núcleos, possuindo tal regularização um aspecto mais registral do que sustentável como aborda os arts. 9º e 10º da Lei de Reurb.[341] O seu procedimento foi regulamentado no art. 87 do Decreto nº 9.310/18, que previu a possibilidade de sua realização em etapas, bem como a desnecessidade de retificar ou apurar as áreas remanescentes.[342]

Os requisitos para o registro, nesses casos, são menos rigorosos, devendo, entretanto, o núcleo estar implantado e integrado à cidade para que seja possível a aplicação dessa modalidade de Reurb, a Reurb-I, conforme o referido artigo.[343] A integração do núcleo urbano informal à cidade será comprovada por meio de certidão do Município que permitirá que a regularização seja realizada com apresentação de uma planta e um memorial descritivo, subscrita por profissional competente, com ART ou RRT, sendo dispensada a apresentação de estudos técnicos, aprovação municipal ou CRF (art. 21,§ 2º, I e §3º, Decreto nº 9.310/18).[344]

Importante destacar que é possível haver, dentro de um mesmo núcleo urbano informal, mais de uma modalidade de Reurb ao mesmo tempo, desde que a Reurb-S seja empregada para regularizar a parte ocupada predominantemente por população de baixa renda, e a Reurb-E seja usada na regularização das demais

---

[340] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[341] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 94.

[342] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 851. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

[343] MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha regularização fundiária urbana**: Aspectos práticos da Lei 13.465/2017. [*S. l.: s. n.*], 2017. Disponível em: https://www.sinoreg-es.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 13.

[344] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 95.

áreas que sobraram, nos termos do art. 5º, §4º, do Decreto nº 9.310/18.[345] Assim, no caso de núcleo urbano informal misto, formado por unidades residenciais e comerciais, haverá a classificação individual de cada ocupante. Conforme o art. 5º, §6º do Decreto nº 9.310/18,[346] os núcleos urbanos informais formados por unidades imobiliárias não residenciais será regularizado por meio da Reurb-E.

Diante do exposto, percebe-se que a Reurb pode ser realizada em diferentes modalidades, sendo que a definição destas interfere em diversos elementos do procedimento, como a questão da definição de quem custeará o projeto, se haverá ou não isenção de custas, quem será responsável por implantar a infraestrutura essencial, dentre outros aspectos. Uma vez compreendidas as modalidades de Reurb existentes, passa-se à análise dos instrumentos que a Lei nº 13.465/17 traz para regularizar os imóveis urbanos informais.

3.4 Instrumentos de regularização de imóveis urbanos

O art. 15 da Lei nº 13.465/17 traz a previsão dos instrumentos que estão à disposição do Município para efetivar a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais locais. Destaca-se que, embora a lei traga um rol de institutos aplicáveis, este não é taxativo, mas apenas exemplificativo, cabendo a utilização de outros instrumentos não previsos no referido dispositivo legal.[347] Tal não taxatividade pode ser percebida no próprio dispositivo legal que estabelece que os referidos instrumentos poderão ser empregados na Reurb "[...] sem prejuízo de outros que se apresentem adequados [...]."[348]

O referido disposto traz como instrumentos jurídicos aplicáveis à Reurb os seguintes: a legitimação fundiária; a legitimação de posse; a usucapião; a

---

[345] POLLI, Luciana Cardoso Pilati. **REURB – Regularização Fundiária Urbana**: perguntas e respostas. Florianópolis: MPSC, 2023. Disponível em: https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=6257. Acesso em: 12 mai. 2024. p. 24.

[346] BRASIL. **Decreto nº 9.310/2018, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 2 abr. 2024.

[347] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 57.

[348] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

desapropriação em favor dos possuidores; a arrecadação de bem vago (art. 1.276, CC); o consórcio imobiliário (art. 46, Lei nº 10.257/01); a desapropriação por interesse social (art. 2º, IV, Lei nº 4.132/62); o direito de preempção (art. 26, Lei nº 10.257/01); a transferência do direito de construir (art. 35, III, Lei nº 10.257/01); a requisição, em caso de perigo público iminente (art. 1.228, §3º, CC); a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular (art. 40, Lei nº 6.766/79); a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor (art. 17, I, f, Lei nº 8.666/93); a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação; e a compra e venda.[349]

A lei traz diversos institutos, alguns deles próprios do âmbito da Regularização Fundiária Urbana, e outros advindos do direito administrativo e civil, não sendo o objetivo desse trabalho analisar de forma aprofundada cada um deles. Assim, vão ser expostos as principais características dos instrumentos próprios da Reurb, como a legitimação fundiária; a legitimação de posse; o consórcio imobiliário, a transferência do direito de construir; a intervenção em parcelamento ilegal e concessão especial de uso para fins de moradia. Além disso, será abordada a usucapião (instrumento advindo do direito civil) e a desapropriação (instrumento advindo do direito administrativo), a fim de dar algumas noções gerais sobre eles.

A primeira ferramenta a ser abordada consiste na legitimação fundiária, que foi uma novidade legislativa inserida pela Lei nº 13.465/17, sendo um dos institutos mais polêmicos em virtude de poder incidir sobre áreas públicas, o que abre a discussão sobre a vedação constitucional da usucapião de bens públicos.[350] Ainda, outra problemática se refere ao fato de o instituto aparentar ser uma forma de desapropriação indireta, uma vez que dispensaria indenização justa e prévia em áreas privadas.[351]

---

[349] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[350] CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ZAGO, Fábio Bragança; SOUZA, Oriane Graciani de. Legitimação fundiária na promoção do direito fundamental à moradia. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 15, n. 89, p. 16, abr./mai. 2020. Disponível em: https://www.mpgo.mp.br/boletimdompgo/2020/07-jul/artigos/artigo-paulo-fabio-oriane.pdf. Acesso em: 9 set. 2021.

[351] CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ZAGO, Fábio Bragança; SOUZA, Oriane Graciani de. Legitimação fundiária na promoção do direito fundamental à moradia. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 15, n. 89, p. 15, abr./mai. 2020. Disponível em: https://www.mpgo.mp.br/boletimdompgo/2020/07-jul/artigos/artigo-paulo-fabio-oriane.pdf. Acesso em: 9 set. 2021.

Tais críticas levaram ao ajuizamento de três ADIs, que, além de questionar a constitucionalidade da Lei de Reurb, abordam também a constitucionalidade da legitimação fundiária (ADI nº 5.771, 5.787 e 5.883).[352] Essa questão não é objeto da presente pesquisa, entretanto, mostra-se como necessário demonstrar que há controvérsia quanto ao uso do instituto.

A legitimação fundiária consiste em uma forma de aquisição originária do direito de propriedade (art. 11, VII; art. 23), conferido por meio de ato do poder público, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.[353] Esse instrumento só pode ser usado no âmbito da Reurb, podendo incidir tanto sobre área pública como privada.[354]

Há um limite temporal para seu uso, visto que somente pode ser empregado para regularizar unidade imobiliária integrante de núcleo urbano informal consolidado existentes em 22 de dezembro de 2016.[355] O ocupante beneficiado recebe o imóvel desembaraçado de quaisquer ônus ou gravames constantes na matrícula da origem, exceto se tiverem relação com o próprio legitimado (art. 23, § 2º).[356]

No caso da Reurb-S, a lei estabelece alguns requisitos adicionais, previstos no parágrafo primeiro do art. 23, como: o beneficiário não ser concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural e nem tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, mesmo que localizado em outro núcleo urbano; e, na hipótese de imóvel urbano com

---

[352] CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ZAGO, Fábio Bragança; SOUZA, Oriane Graciani de. Legitimação fundiária na promoção do direito fundamental à moradia. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 15, n. 89, p. 13, abr./mai. 2020. Disponível em: https://www.mpgo.mp.br/boletimdompgo/2020/07-jul/artigos/artigo-paulo-fabio-oriane.pdf. Acesso em: 9 set. 2021.

[353] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[354] POLLI, Luciana Cardoso Pilati. **REURB – Regularização Fundiária Urbana**: perguntas e respostas. Florianópolis: MPSC, 2023. Disponível em: https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=6257. Acesso em: 12 mai. 2024. p. 50.

[355] CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**: Reurb. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvm, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/94792974/MICHELY_FREIRE_FONSECA_CUNHA. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 88.

[356] LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 991.

fins não residenciais, poder público reconheça o interesse público de sua ocupação.[357]

Quando empregada a legitimação fundiária, é dispensada, no momento do registro da CRF, a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário (art. 23, §5º). É possível, ainda, o poder público municipal atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não constaram na listagem inicial dos beneficiários, o que se dá através de cadastramento complementar (art. 23, §6º).[358]

Outro instrumento de Reurb consiste na legitimação de posse. Conforme o art. 25 da Lei de Reurb[359], a legitimação de posse consiste em uma ferramenta que só pode ser aplicada dentro do âmbito da Reurb, assim como a legitimação fundiária, tratando-se de ato do poder público através do qual é reconhecida a posse de imóvel objeto de Reurb, sendo identificado os seus ocupantes, bem como o tempo de ocupação e a natureza da posse, podendo, posteriormente, ser convertido em direito de propriedade.

Nos termos do parágrafo primeiro do referido artigo, poderá haver a transferência do direito à legitimação de posse por ato *inter vivos* ou *causa mortis.*[360] Ainda, a lei estabelece que o referido instituto de Reurb só pode ser empregado em áreas privadas, e não em áreas públicas (art. 25, §2º).[361] Destaca-se que, decorridos 5 anos do registro do título de legitimação posse, aquele em cujo favor for expedido este terá o seu título de posse convertido, de forma automática, em título de

---

[357] SANTOS, Dhionathan Oliveira dos; ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira de. Cidades em disputa e os desafios da Regularização Fundiária Urbana. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Rio de Janeiro, ano 19, v. 21, n. 71, p. 48, jan./jun. 2023. Disponível em: https://boletimpetroleoroyaltieseregiao.ucam-campos.br/index.php/bprr/article/view/143/135. Acesso em: 20 mai. 2024.

[358] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[359] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[360] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 865. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

[361] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 866. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

propriedade, sendo necessário, para tanto, que sejam preenchidos os requisitos contidos no art. 183 da CF (art. 26).[362]

Percebe-se, assim, que, no caso da usucapião urbana especial, essa conversão ocorre independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral. Entretanto, a conversão de posse em propriedade pode se dar também quando preenchidas as condições das demais espécies de usucapião previstas no ordenamento jurídico que não a do art. 183 da CF (art. 26, §1º),[363] porém, será necessária a provocação do interessado perante o registro de imóveis para tanto.

Após a conversão da legitimação de posse em propriedade, a unidade imobiliária estará livre de quaisquer ônus ou gravames existentes na matrícula de origem legitimação de posse (salvo se tiverem relação com o próprio legitimado), tendo em vista que a sua conversão tem caráter de aquisição originária de propriedade (art. 26, §2º).[364] Ademais, a legislação estabelece que, caso verificado pelo poder publico emitente do título de legitimação de posse que as condições previstas na Lei de Reurb deixaram de ser cumpridas, ele poderá cancelar o referido título (art. 27).[365] Dessa forma, o título, antes de convertido em propriedade, poderá ser cancelado pelo poder público de descumpridas as condições legais.[366]

Além da legitimação de posse, a Lei de Reurb traz como instrumento a usucapião nas suas diversas espécies. Destaca-se a vedação constitucional da usucapião de bens públicos (art. 183, §3º, CF).[367] A usucapião se trata de forma de aquisição originária de propriedade, decorrente do exercício de posse prolongada por um determinado lapso temporal, bem como do preenchimento de outros

---

[362] SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 126.

[363] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[364] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[365] SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 127.

[366] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 60.

[367] BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

requisitos legais.[368] Para o uso do instituto, exige-se o exercício da posse *ad usucapionem* (isto é, com *animus domini*), por um determinado período e de forma mansa e pacífica (sem oposição) e contínua (sem interrupção), sendo que os requisitos dependem da modalidade de usucapião.[369]

Dentre as modalidades de usucapião de imóvel urbano, está a ordinária (art. 1.242, CC) que tem como requisitos: posse mansa, pacífica e contínua, com justo título e boa-fé, pelo período de 10 anos.[370] Esse prazo pode ser reduzido para cinco anos quando o imóvel houver sido adquirido, de forma onerosa, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelado posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico (art. 1242, §ú, CC).[371]

A usucapião especial urbana (art. 1.240; art. 183, CF) possui como requisitos: posse mansa e pacífica, de imóvel urbano de até 250 metros quadrados, por 5 anos, de forma ininterrupta, utilizando o imóvel para sua moradia ou de sua família, e desde que não seja proprietário de outro imóvel. Já a usucapião extraordinária (art. 1.238, CC) é cabível quando houver posse mansa e sem oposição, de forma ininterrupta, por 15 anos, sendo desnecessário título e boa-fé. Esse prazo será de 10 anos caso o possuidor utilizar o imóvel para sua moradia habitual, ou tenha nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.[372]

Já a usucapião familiar (art. 1.240-A, CC) pode ser usada por aquele que exerce posse direta, com exclusividade, e de forma ininterrupta e sem oposição, sobre imóvel urbano de até 250 metros quadrados, que possua copropriedade com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, de forma voluntária e injustificada, desde que o imóvel esteja sendo utilizado para fins de sua moradia ou

---

[368] GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil**: direito das coisas. 21. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 65. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553623507. Acesso em: 20 jun. 2024.

[369] GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil**: direito das coisas. 21. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 71. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553623507. Acesso em: 20 jun. 2024.

[370] GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil**: direito das coisas. 21. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 66. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553623507. Acesso em: 20 jun. 2024.

[371] BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.

[372] VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**. 24. ed. rev., atual. e reform. Barueri: Atlas, 2024. p. 175. *E-book*. v.: 4: Reais. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559775859. Acesso em: 2 mai. 2024.

de sua família.[373] Destaca-se que a referida modalidade de usucapião pode apenas ser utilizada uma vez pelo possuidor (§1º).[374]

A usucapião coletiva (art. 10, Estatuto da Cidade) permite que o imóvel urbano seja usucapido coletivamente e tem como requisitos: núcleo urbano informal existente sem oposição há mais de 5 anos; área total do núcleo dividida entre cada um dos possuidores seja inferior a 250 metros quadrados; e possuidores não sejam proprietários de outro imóvel.[375] Com a Lei de Reurb, passou a ser desnecessária a existência de impossibilidade de se identificar os terrenos ocupados por cada um dos possuidores, bem como a finalidade de moradia para que pudesse ser usado o instituto da usucapião coletiva (art. 79, lei de Reurb). Embora a nova redação tenha retirado referência expressa de que os possuidores deveriam ser população de baixa renda, percebe-se que a usucapião coletiva tem como fim, justamente, alcançar essa população.[376]

A desapropriação consiste no procedimento administrativo de perda da propriedade pelo proprietário e sua transferência compulsória ao Poder Público, através de pagamento de justa e prévia indenização, por motivos de utilidade pública, interesse social ou necessidade pública.[377] Ela exige procedimento formal; declaração de interesse pelo Poder Público (por lei ou decreto); a presença de utilidade pública (utilidade do bem expropriado à Administração Pública), interesse social (hipóteses previstos no art. 2º da Lei nº 4.132/62) ou necessidade pública (interesse público emergencial); e o pagamento de indenização justa ,que, em regra, deve ser paga em dinheiro e de forma prévia, salvo desapropriação-sanção.[378]

---

[373] GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil**: direito das coisas. 21. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 67. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553623507. Acesso em: 20 jun. 2024.

[374] BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.

[375] VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**. 24. ed. rev., atual. e reform. Barueri: Atlas, 2024. p. 181. *E-book*. v.: 4: Reais. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559775859. Acesso em: 2 mai. 2024.

[376] VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**. 24. ed. rev., atual. e reform. Barueri: Atlas, 2024. p. 181. *E-book*. v.: 4: Reais. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559775859. Acesso em: 2 mai. 2024.

[377] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 197. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559646784. Acesso em: 20 jun. 2024.

[378] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 66-67.

A Lei nº 13.465/17 prevê como institutos de Reurb a desapropriação em favor dos possuidores (1.228, §§ 4º e 5º, CC) e a por interesse social (art. 2º, IV, Lei nº 4.132/62).

A desapropriação por interesse social se dá nos casos em que se visa assegurar a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habilitação, constituindo núcleos residenciais de mais de 10 famílias (art. 2º, IV, Lei nº 4.132/62).[379] Já a desapropriação em favor dos possuidores ocorre quando o imóvel reivindicado consistir em extensa área que esteja na posse ininterrupta (isto é, contínua) e de boa-fé de considerável número de pessoas (apurado no caso em concreto, mas por analogia, poderia se utilizar o número de 10 famílias), por mais de 5 anos, que tenham realizado no imóvel, de forma conjunta ou separada, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.[380]

Nesse caso, caberá ao juiz fixar justa indenização a ser paga ao proprietário que perdeu sua propriedade, sendo que, uma vez pago esse valor, a sentença poderá ser levada para o registro de imóveis para transferir a área aos possuidores (art. 1.228, § 5º, CC).[381] Essa espécie de desapropriação se dá quando, em ação reivindicatória, o juiz converte a propriedade do imóvel em favor dos réus (possuidores), quando preenchidos os requisitos anteriormente mencionados.[382]

Oliveira[383] entende que o referido instituto não se confunde com a desapropriação, tratando-se, na verdade, de uma expropriação social privada, uma vez que não haveria a participação do ente federado, eis que a conversão da propriedade em favor dos possuidores se daria por sentença, e não decreto.

---

[379] BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF: Presidência da República, 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[380] NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. A desapropriação judicial (§§ 4º e 5º do art. 1228 do Código Civil): garantia do direito à moradia, da função social da propriedade e instrumento de implementação da política urbana e de reforma agrária. **Revista da AGU**, *[S. l.]*, v. 15, n. 4, p. 155-156, 2016. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/688. Acesso em: 5 mai. 2024.

[381] BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.

[382] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 67.

[383] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2024. p. 627. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559649600. Acesso em: 29 abr. 2024.

Ademais, a indenização não é paga pelo ente federativo, mas sim, pelos próprios possuidores do imóvel reivindicado.[384]

Quanto ao consórcio público (art. 46, Lei nº 10.257/01), que sofreu alteração com a Lei de Reurb, ele consiste em um:

> [...] contrato administrativo, pelo qual o proprietário de imóvel não utilizado, subutilizado ou no qual esteja inserido núcleo urbano informal, transfere o bem ao Município, que nele realizará obras necessárias à requalificação urbanística e fundiária, viabilizando o atendimento à função social imobiliária.[385]

Após realizadas as obras pelo Município, este dará ao proprietário, como pagamento pelo terreno cedido, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, cujo valor corresponderá ao valor do imóvel antes das obras, sendo as demais unidades incorporadas ao patrimônio do Poder Público (art. 46, § 1º e §2º, Lei nº 10.257/01).[386]

Outro instrumento de Reurb se trata da transferência do direito de construir, que consiste na possibilidade do proprietário de imóvel urbano (público ou privado), desde que haja autorização em lei municipal baseada no plano direito, exercer em outro local ou alienar (por meio de escritura pública), o direito de construir disposto no plano diretor ou legislação urbanística dele decorrente, nos casos em que o imóvel servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (art. 35, III, Lei nº 10.257/01).[387] Percebe-se que é necessário lei municipal autorizando isso,

---

[384] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2024. p. 627. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559649600. Acesso em: 29 abr. 2024.

[385] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 61.

[386] BRASIL. **Lei nº 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 previdências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[387] BRASIL. **Lei nº 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 previdências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

que conterá as condições para o emprego da transferência do direito de construir (art. 35, §2º, Estatuto da Cidade).[388]

No que tange ao instrumento da intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular (art. 40, Lei nº 6.766/79), este pode ser utilizado pelo Município ou pelo Distrito Federal a fim regularizar loteamentos ou desmembramentos não autorizados ou executado em desconformidade com as determinações do ato administrativo de licença nos casos em que o loteador não atender a notificação de realização e custeio da regularização do imóvel parcelado.[389] O uso do instrumento visa impedir lesão aos padrões de desenvolvimento urbano do município, além de defender os direitos dos compradores dos lotes.

A Lei de Reurb também prevê a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) como ferramenta de regularização, podendo ser definida como um instrumento que outorga aos particulares o uso privativo de imóvel público urbano, caracterizando-se pela sua gratuidade; vinculação do Poder Público outorgante; pela perpetuidade (sem termo final) e pela contratação direta, sem necessidade de licitação.[390] A Lei nº 13.465/17 aumentou a abrangência do instituto a fim de que ele passasse a ser aplicado às ocupações configuradas até 22 de dezembro de 2016 (data da MPV 759), e não apenas para aquelas formadas até 30 de junho de 2001, que era o que dispunha anteriormente.[391]

Conforme se extrai do art. 1º da Medida Provisória nº 2.220/2001, a CUEM pode ser aplicada em imóveis públicos, podendo se beneficiar do referido instituto aquele que possuir como seu, de forma ininterrupta e sem posição, até 22/12/2016, imóvel público situado em área com características e finalidades urbanas, com até 250 metros quadrados, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem direito a

---

[388] BRASIL. **Lei nº 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 previdências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[389] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 63-64.

[390] MENCIO, Mariana; LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira (coord.). **Regularização fundiária urbana**: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 349-350.

[391] 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. 2, jul./set. 2018. Disponível em: https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/7800/pdf. Acesso em: 17 jun. 2024.

concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem sobre qual exerce posse.[392] Para tanto, um dos requisitos é o ocupante não ser proprietário e nem concessionário de outro imóvel.

O referido direito pode ser reconhecido apenas uma vez para o mesmo concessionário (art. 1º, §2º, MPV 2.220/01).[393] A Lei de Reurb inovou ao retirar a expressão "área urbana", prevendo a aplicação do instituto aos imóveis públicos com "características e finalidade urbana", permitindo, assim, que ele fosse utilizado em áreas não localizadas dentro do perímetro urbano, mas que contivessem aquelas características antes mencionadas.[394]

No caso de imóvel público com mais de 250 m², ocupados até 22/12/2016, por pessoas de baixa renda que o utilizam para fins de moradia, por 5 anos, de forma ininterrupta e sem oposição, sendo que a área de cada um dos possuidores não pode ser superior a 250m², a CUEM pode se dar de forma coletiva, não podendo nenhum dos possuidores serem proprietários ou concessionários de outro imóvel (art. 2º).[395] Ainda, quanto a CUEM coletiva (art. 2º, MPV 2.220/01), além do aumento do prazo (até 22/12/2016), foi retirada a necessidade de haver a impossibilidade de identificar a área pertencente a cada possuidor, sendo tal requisito substituído pela previsão de que cada possuidor ocupe área inferior a 250m².[396]

Percebe-se que o Município e o Distrito federal possuem diversos instrumentos à disposição para regularizar os imóveis urbanos e concretizar um planejamento urbano mais adequado, promovendo o bem-estar da população.

---

[392] **BRASIL. Medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara de Deputados, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[393] **BRASIL. Medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara de Deputados, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 3 mar. 2024

[394] MENCIO, Mariana; LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira (coord.). **Regularização fundiária urbana**: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 359.

[395] **BRASIL. Medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara de Deputados, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[396] MENCIO, Mariana; LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira (coord.). **Regularização fundiária urbana**: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 360-361.

Destaca-se que o rol de ferramentas de Reurb é amplo, tendo em vista que a Lei traz somente alguns exemplos de instrumentos disponíveis para esse fim.

3.5 Procedimento administrativo de Reurb

A Reurb se caracteriza por ser um processo complexo, que envolve diversos atores e áreas do conhecimento. O processamento da Reurb é composto por diversas fases, estando estas dispostas no art. 28 da Lei nº 13.467/17.

As fases são: a) o requerimento dos legitimados; b) o processamento administrativo do requerimento, no qual os titulares de direitos reais sobre o imóvel e os confrontantes serão notificados para se manifestarem quanto ao procedimento de Reurb dentro do prazo; c) a elaboração do projeto de regularização fundiária; d) o saneamento do processo administrativo; e) a decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; f) a expedição da CRF pelo Município; e g) o 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.[397]

De forma mais didática, é possível separar o procedimento de Reurb em duas grandes etapas: a administrativa, realizada pelos Municípios ou Distrito Federal constituídas pelos atos enumerados nas alíneas “a” à “f” antes mencionadas; e a de registro, feita pelo Registro de Imóveis competente, consistente no ato da alínea “g” antes citada. Marchi, Kümpel e Borgarelli[398] trazem uma definição das etapas da Reurb de uma forma ainda mais específica.

Conforme os autores, o procedimento de Regularização Fundiária Urbana é composto por diversas etapas, sendo estas as seguintes: a) fase postulatória; b) fase instrutória; c) fase decisória; e d) fase de registro.[399] Essas primeiras três fases compõem o procedimento administrativo de Reurb, enquanto a última fase se refere

---

[397] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[398] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 53.

[399] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 53.

ao procedimento registral. A partir dessa noção, extrai-se que o procedimento administrativo seria formado pelas fases postulatória, instrutória e decisória.

É a partir dessa divisão, que a presente pesquisa trabalhará sobre o procedimento administrativo e de registro de Reurb. O processo administrativo da Reurb é realizado pelo Município, mantendo-se este responsável pelo processamento da Reurb mesmo nos casos em que a área objeto de Reurb pertença a um outro ente federativo.[400]

O início do processo administrativo se dá a partir da apresentação do requerimento pelos legitimados constantes no art. 14 da Lei, ou de ofício, sendo tal fase denominada como postulatória. Após, segue a fase instrutória, etapa na qual "[...] se estabelece o contraditório, concedendo-se prazo para manifestação dos titulares registrários e confrontantes."[401]

Nessa fase, o Município classificará a modalidade de Reurb a ser aplicada, isto é, Reurb-S ou Reurb-E. Entretanto, como já comentado, tal responsabilidade será da União ou dos Estados caso algum deles tenham requerido a instauração da Reurb.[402] Destaca-se, entretanto, que, mesmo nesses casos, continuará sendo do Município ou do Distrito Federal a responsabilidade em realizar o procedimento administrativo, nos termos do art. 30 da Lei.[403]

Ao Município, será dado o prazo de 180 dias para que este se manifeste a respeito da modalidade de Reurb que será aplicada, sendo o seu silêncio considerado como anuência à modalidade de Reurb constante no requerimento de instauração do procedimento apresentado pelo requerente (art. 30, §§ 2º e 3º, Lei).[404] Entretanto, essa classificação poderá ser posteriormente revisada no caso de estudo técnico que justifique a revisão. É possível também que o Município

---

[400] ESPÍNDOLA, Samuel Guimarães. Regularização fundiária: aspectos gerais e processamento no cartório de Registro de Imóveis. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/33163/1/RegularizaçãoFundiáriaAspectos.pdf. Acesso em: 30 mar. 2024. p. 6-7.

[401] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 54.

[402] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 54.

[403] LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 976.

[404] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 853. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

indefira o pedido de instauração de Reurb, devendo tal indeferimento ser fundamentado, indicando os motivos da rejeição e medidas que devem ser adotadas para reanálise.[405]

Uma vez fixada a modalidade de Reurb a ser aplicada, o Município ou o Distrito Federal deverá fazer buscas para identificar os titulares dominiais dos imóveis objeto de regularização para então notificá-los a respeito do procedimento, devendo, inclusive, serem notificados os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e terceiros interessados.[406] Segundo Loureiro,[407] essa fase é muito complexa, pois o Município pode se deparar com diferentes situações, como o núcleo urbano informal estar localizado em "[...] parcela de um único imóvel, pode abranger áreas equivalentes a de um ou mais imóveis de propriedade privada ou de domínio publico, ou mesmo se espalhar por imóveis de ambas as espécies."[408]

Nessa fase, o Município fará o requerimento de certidões das respectivas matrículas abrangidas pelo núcleo urbano informal ao Registro de Imóveis, apresentando uma planta da área e indicando possíveis proprietários a fim de facilitar a pesquisa.[409] Para facilitar essa fase, Loureiro[410] recomenda o uso da demarcação urbanística, instrumento que ajuda na identificação da situação da área a ser regularizada e a caracterização da referida área.

Destaca-se que o fato de inexistir matrícula quanto ao imóvel objeto de Reurb não impedirá a regularização, nos termos do parágrafo único do art. 51 da Lei de Reurb.[411] Nesse caso, o Município ou o Distrito Federal deverá realizar diligências perante as serventias anteriormente competentes, através da apresentação da

---

[405] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 852. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

[406] SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 122.

[407] LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 978.

[408] LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 978.

[409] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 853. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

[410] LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 978.

[411] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 853. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

planta do perímetro regularizado a fim de verificar a situação atual jurídica (art. 31 § 7º).[412]

Todos serão notificados no endereço que constar na matrícula imobiliária, sendo lhes dado o prazo de 30 dias para impugnar o procedimento.[413] A notificação será por carta com aviso de recebimento, mas, caso os proprietários ou confinantes não sejam encontrados ou se recusem a receber a notificação, a notificação será feita por edital (art. 31, § 5º, Lei de Reurb).[414]

Conforme o parágrafo sexto do referido artigo, o silêncio dos notificados será considerado como concordância quanto ao seguimento do procedimento de regularização.[415] Caso tenham sido anteriormente adotados os procedimentos de demarcação urbanista, será dispensada a realização dessas notificações (art. 31, §9º, Lei de Reurb).[416]

Se for apresentada impugnação quanto à regularização, será utilizado procedimento extrajudicial de composição de conflitos, por meio da mediação (art. 31 §3º, Lei de Reurb), sendo que, para realizá-lo, será necessário fazer um levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos referentes aos imóveis objeto de Reurb.[417] Os Municípios poderão, mediante a celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflito, no âmbito da administrativa local, que serão competentes para resolver de forma consensual os conflitos referentes à Reurb (art. 34, Lei).[418] Importante esclarecer que a impugnação parcial do

---

412 BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

413 GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 854. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

414 MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 55.

415 BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

416 SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 122.

417 MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 55.

418 BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

procedimento de Reurb não impede que o procedimento siga em relação à área não impugnada.[419]

Após a fase instrutória, passa-se para a fase decisória etapa na qual, uma vez resolvidas as questões referentes a eventuais impugnações ao procedimento de Reurb, inicia-se a fase de deliberação do Município quanto ao projeto de regularização, que deverá conter os elementos previstos nos arts. 35 e 36 da Lei.[420] O Município poderá estabelecer parâmetros para a elaboração do projeto de acordo com as peculiaridades locais.[421]

Como já explicado, no caso de Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal custear a elaboração do referido projeto e a implantação da infraestrutura essencial, enquanto na Reurb-E, esse custeio caberá aos beneficiários ou aos requerentes privados. Porém, no caso de Reurb-E, se esta recair sobre área pública e haver interesse público, o Município poderá custear tais despesas.[422]

Após, segue a fase de saneamento do procedimento administrativo, na qual haverá a análise de pendências e irregularidades a serem corrigidas, bem como será verificado se foram realizadas todas as notificações, se foram resolvidas todas as impugnações, por exemplo.[423] Posteriormente, a autoridade competente, mediante ato formal, pronunciar-se-á a respeito do procedimento administrativo da Reurb, através da indicação das intervenções a serem executadas de acordo com o projeto de regularização aprovado; aprovar o projeto de regularização e identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária urbana e os direitos reais (art. 40).[424]

---

[419] SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 123.

[420] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 55.

[421] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 855. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

[422] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 55.

[423] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 56.

[424] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 56.

Caso o projeto seja aprovado, o Município expedirá a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que consiste no documento expedido pelo Município, após finalizado o procedimento de Reurb, sendo formado pelo projeto de regularização fundiária aprovado; do termo de compromisso relativo a sua execução, bem como, nas hipóteses de legitimação de posse ou legitimação fundiária, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, constando a qualificação destes e os direitos reais que lhes forram atribuídos (art. 11, V).[425]

A CRF se trata de ato administrativo de aprovação da regularização, devendo conter os elementos constantes no art. 41 da Lei, como o nome do núcleo urbano regularizado, sua localização, modalidade, dentre outros elementos.[426] A CRF, juntamente com o projeto de regularização, será o documento que será levado ao registro.

3.6 Procedimento registral de Reurb

O procedimento registral (arts. 42 a 54 da Lei nº 13.465/17) de Reurb se inicia a partir da provocação do registrador oficial competente, isto é, da circunscrição da área objeto de Reurb, o que se dá por meio da apresentação de requerimento de registro da Certidão de Regularização Fundiária perante àquele.[427] O registrador realizará a prenotação da CRF, sua autuação e a instauração do procedimento de registro.[428]

Conforme o art. 42, o registro da CRF e do projeto de Reurb será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.[429] Destaca-se que, caso o núcleo urbano regularizado esteja inserido em mais de uma

---

[425] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 55.

[426] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[427] RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização Fundiária Rural e Urbana**: impactos da Lei nº 13.465/17. 2. ed. rev. atual. e ampl. Campo Grande: Contemplar, 2019. p. 137.

[428] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 56.

[429] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

circunscrição imobiliária, a CRF deverá ser levada para registro no Registro de Imóveis de ambas.[430]

A lei estabelece que se os imóveis objeto de Reurb estiverem localizados em mais de uma circunscrição imobiliária, o registro deverá ser realizado perante cada um dos Registros de Imóveis.[431] Se os imóveis estiverem localizados na divisa das circunscrições imobiliárias, o registro das novas matrículas será efetuado pelo oficial de Registro de Imóveis onde estiver localizada a maior porção da unidade imobiliária regularizada nos termos do art. 43, §ú, Lei de Reurb).[432] Caso o registrador entenda não ser possível o registro, é necessário que ele entregue ao requerente nota devolutiva que contenha os fundamentos de sua decisão.[433]

Conforme o parágrafo único do art. 205 da LRP, que recebeu nova redação a partir da Lei nº 14.382/2022, no caso de procedimento de registro de Reurb-S, os efeitos da prenotação cessarão após 40 dias, contados da data do lançamento no protocolo.[434] Gentil[435] esclarece, no entanto, que, embora haja tal previsão, o oficial de registro deverá seguir a regra geral do prazo de qualificação consistente em 10 dias úteis (art. 188, Lei nº 6.015/73).

Apesar dessa alteração legislativa, não houve cuidado em revogar o § 5º do art. 44 da Lei 13.465/2017, que prevê o prazo de 60 dias para concluir o procedimento registral, com a previsão de possibilidade de prorrogado por igual período se

---

[430] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 56.

[431] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 858. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

[432] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 858. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

[433] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 56.

[434] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 857. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

[435] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 857. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

justificada), podendo, assim, gerar certa dúvida quanto ao prazo cabível.[436] Além disso, conforme Gentil,[437] a nova redação dada pela Lei 14.382/2022 tratou apenas da Reurb-S, o que leva à possível conclusão de que, nos demais casos, segue a regra geral da prenotação prevista na LRP.

Caso o Município tenha efetuado o rito constante no art. 31 da Lei, não é necessário que o registrador de imóveis realize a notificação dos titulares, confinantes e terceiros interessados (art. 44 § 6º).[438] Entretanto, se for necessário, o oficial fará as notificações de forma simplificada, nos termos do parágrafo segundo do art. 46, contendo os dados que identifiquem o núcleo a ser regularizado, bem como advertência de que o não comparecimento à sede da serventia para tomar conhecimento da CRF importa em anuência ao registro.[439]

Importante mencionar que ao oficial de registro caberá apenas fazer a qualificação formal da CRF, como verificar se falta algum documento para a realização do registro, não adentrando a questões referentes ao mérito desta, como se o ocupante se enquadra mesmo na classificação como social ou específico, se a unidade imobiliária está ou não localizada em área de risco, dentre outros aspectos.[440] Assim, trata-se de uma análise meramente formal a realizada no Registro de Imóveis.

Caso esteja tudo certo com a CRF e não haja pendências, o registrador de imóveis realizará o registro da CRF em cada uma das matrículas dos imóveis atingidas pela regularização. Se não for identificada a existência de transcrição ou matrícula da área regularizada, será aberta matrícula com a descrição do perímetro

---

[436] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 857. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

[437] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 857. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

[438] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[439] MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha regularização fundiária urbana**: Aspectos práticos da Lei 13.465/2017. [*S. l.: s. n.*], 2017. Disponível em: https://www.sinoreg-es.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021. p. 26.

[440] CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**: Reurb. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvm, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/94792974/MICHELY_FREIRE_FONSECA_CUNHA. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 83-84.

do núcleo urbano informal que constar da CRF, sendo nesta matrícula registrada a CRF (art. 51, caput e parágrafo único).[441]

Uma vez registrada a CRF, para cada unidade imobiliária regularizada deverá ser aberta uma matrícula (art. 52).[442] Em virtude do registro do projeto de regularização, serão realizadas a abertura de nova matrícula, quando for o caso; abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado, conforme o art. 44, § 1º, Lei de Reurb.[443]

Destaca-se que o registro da CRF não depende da comprovação do pagamento de tributos, nem das penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados (art. 44, §3º).[444] Na hipótese de o núcleo urbano regularizado abranger mais de uma matrícula, será aberta uma nova matrícula para a área objeto de regularização, sendo retirada a área abrangida na matrícula de origem, sendo desnecessária a apuração de remanescentes (art. 44, §2º).[445]

Ainda, o parágrafo único do art. 52 da Lei de Reurb estabelece que os atuais ocupantes das unidades imobiliárias regularizadas podem comprovar sua titularidade através da apresentação de compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão, mesmo que não tenham sido registrados, sendo, ainda necessária a apresentação de prova de quitação das obrigações do adquirente.[446]

Importante mencionar que, para que seja efetuado o registro da CRF aprovada é dispensado o cancelamento do cadastro de imóvel rural no Incra, conforme o

---

[441] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[442] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[443] MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha regularização fundiária urbana**: Aspectos práticos da Lei 13.465/2017. [*S. l.: s. n.*], 2017. Disponível em: https://www.sinoreg-es.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021. p. 26.

[444] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[445] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[446] MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019. p. 56.

disposto no parágrafo quarto do art. 44 da Lei de Reurb.[447] Somente após o registro da CRF, o Oficial terá o dever de notificar o Incra e demais órgãos previstos no §7º do referido artigo para que eles façam os devidos atos para cancelamento dos respetivos registros.[448] No que tange às vias públicas, às áreas destinadas ao uso comum, aos equipamentos e aos prédios públicos, estes serão automaticamente incorporados ao patrimônio públicos, conforme o art. 53 da Lei.[449]

O parágrafo oitavo do art. 44 da lei estabelece que, caso ao abrir as matrículas individualizadas decorrentes do projeto de Reurb o registrador de imóveis perceba que na lista de beneficiários constante na CRF está faltando o nome do ocupante de alguma das unidades imobiliárias regularizadas, ele deverá fazer constar na respectiva matrícula da unidade imobiliária como titular originário o antigo proprietário, e não como titular atual da matrícula aberta.[450] Já no campo relativo ao proprietário atual, o oficial fará constar a informação de que o futuro proprietário será oportunamente citado na matrícula quando for enviada lista complementar de beneficiários.

Destaca-se que a lei prevê a possibilidade de regularização de condomínio geral, uma vez que o art. 45 estabelece que o Município poderá individualizar as unidades imobiliárias correspondentes às frações ideias registradas a fim de que haja a especialização das áreas registradas em comum.[451] Ainda, conforme leciona Scavone Junior,[452] “é possível o registro da CRF com instituição de condomínio edilício (art. 48), com aprovação, pelos condôminos, de convenção condominial.”

A Lei de Reurb atenuou as regras referentes à especialidade objetiva das matrículas ao prever que, no âmbito da Reurb, é necessário apenas o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização para que o registrador de imóveis faça a averbação da descrição na matrícula ou nas

---

[447] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[448] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[449] SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 127.

[450] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[451] SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 127.

[452] SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 127.

matrículas, caso haja mais de um registro atingido, sendo dispensada a retificação, notificação ou apuração de disponibilidade ou do remanescente (art. 46, Lei).[453]

Se a precariedade da descrição tabular gerar dúvida quanto à extensão da gleba matriculada, nova matrícula será aberta para a área destacada, sendo o referido destaque averbado na matrícula mãe.[454] Ademais, se o projeto de Reurb recair apenas sobre uma parte do imóvel matriculado, e não sobre sua integralidade, o registro será feito a partir da planta e do memorial descritivo relativos às áreas objeto de regularização e o destaque na matrícula da área total deverá ser averbado.[455]

A CRF será registrada em todas as matrículas atingidas pelo projeto de Reurb aprovado, devendo, se possível, constar as porções referentes a cada matrícula (art. 49).[456] Nas matrículas abertas de cada parcela, deverão constar nos campos referentes ao registro anterior e ao proprietário as informações contidas no art. 50 da Lei nº 13.465/71.[457]

O parágrafo único do art. 47 da Lei estabelece que não serão exigidos reconhecimentos de firmas nos documentos que compões a CRF ou o termo individual de legitimação fundiária quando apresentados por algum dos entes federativos ou entes da administração indireta.[458] A Lei de Reurb estabelece que as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos, as vias públicas e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária

---

[453] GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 859. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

[454] MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha regularização fundiária urbana**: Aspectos práticos da Lei 13.465/2017. [*S. l.: s. n.*], 2017. Disponível em: https://www.sinoreg-es.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021. p. 26.

[455] MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha regularização fundiária urbana**: Aspectos práticos da Lei 13.465/2017. [*S. l.: s. n.*], 2017. Disponível em: https://www.sinoreg-es.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021. p. 26-27

[456] MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha regularização fundiária urbana**: Aspectos práticos da Lei 13.465/2017. [*S. l.: s. n.*], 2017. Disponível em: https://www.sinoreg-es.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021. p. 27.

[457] MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha regularização fundiária urbana**: Aspectos práticos da Lei 13.465/2017. [*S. l.: s. n.*], 2017. Disponível em: https://www.sinoreg-es.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021. p. 27.

[458] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

aprovado serão incorporados automaticamente ao patrimônio público, podendo o Município requerer ao oficial de registro que seja aberta matrícula para as áreas que foram incorporadas ao domínio público (art. 53, caput e parágrafo primeiro).[459]

No que tange às unidades desocupadas e não comercializadas atingidas pela regularização, a Lei de Reurb estabelece que elas terão suas matrículas abertas em nome do titular originário do domínio das áreas (art. 54).[460] Já as unidades não edificadas que tenham sido comercializadas terão suas matrículas abertas em nome do adquirente em conformidade com o procedimento previsto nos arts. 84 e 98 da legislação (art. 54, §ú).[461]

Gentil destaca que eventuais ônus ou indisponibilidade incidentes sobre as matrículas ou transcrições alcançadas pela Reurb não impedem o registro do ato, exceto se houver decisão judicial específica impeditiva da Reurb (art. 74).[462] Neste caso, “os ônus serão transportados para a matrícula onde será realizado o registro da Reurb e para os lotes, não impedindo também a titulação dos ocupantes, a menos que se trate de restrição do próprio legitimado [...]”[463]

Percebe-se, assim, que o processo de Reurb é composto por diversas etapas, podendo ser dividido em dois procedimentos principais: o administrativo, no qual o Município se mostra como sendo o protagonista; e o registral, realizado no Registro de Imóveis. Para a efetividade de todo o processo, entretanto, é essencial a colaboração entre os atores que realizam os atos referentes a cada um desses procedimentos, visto que a Reurb exige conhecimentos de diversos ramos e visão multidisciplinar e holística, estando tais fatores entre alguns dos desafios enfrentados na implementação efetiva da Reurb no país, sendo tais dificuldades objeto de melhor análise no capítulo a seguir.

---

459 SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 127.

460 BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

461 BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

462 GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 860. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

463 GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 860. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4%5D!/4/2/4%4046:79. Acesso em: 12 mai. 2024.

4 DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS PROFISSIONAIS RESPONSÁVEIS PELO PROCEDIMENTO DE REURB: PROPOSTA DE DIRETRIZES PARA APRIMORAMENTO DA ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS, DO REGISTRO DE IMÓVEIS, DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DO PODER JUDICIÁRIO E DA OAB

Embora a Lei de Reurb traga a previsão de todos os procedimentos a serem seguidos, bem como os instrumentos disponíveis ao ente municipal para a viabilidade da regularização fundiária urbana, a sua implementação ainda encontra certos desafios. Apesar de a Lei nº 13.465/17 ter trazido diversos avanços para a Reurb, vários aspectos se mostram como limitadores de sua efetividade.

Segundo Medeiros et al,[464] dentre esses desafios, estão a falta de interesse dos eventuais beneficiários da Reurb; as dificuldades para empregar os instrumentos jurídicos previstos, além da falta de capacidade técnica dos órgãos municipais para a execução das diversas atividades necessárias para a realização do procedimento administrativo. Outra questão trazida referente à dificuldade da implementação da Reurb consiste na própria falta de interesse da população que vive nesses núcleos urbanos informais em regularizar tais locais, conforme explica Gonçalves.[465]

Segundo o referido autor, os moradores desses locais acabam por criar mercados imobiliários internos, organizando-se entre si e criando um controle interno das transações imobiliárias que lá ocorrem, sendo mantidos os interesses dos diferentes grupos de poder presentes em tais locais.[466] Tal desafio também foi apontado pelo registrador de imóveis de Teutônia/RS, Paulo Ricardo de Avila, que, na aplicação do questionário constante no apêndice B da presente dissertação, indicou a falta de interesse da população beneficiária, no caso de Reurb-E, como um dos motivos que, em sua experiência, dificultam a efetivação da Reurb.

---

[464] MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus et al. A regularização fundiária e o ordenamento territorial urbano: avanços e desafios. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, Brasil, v. 8, n. 1, p. 11, 2022. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9011/5476. Acesso em: 3 mar. 2024.

[465] MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus et al. A regularização fundiária e o ordenamento territorial urbano: avanços e desafios. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, Brasil, v. 8, n. 1, p. 12, 2022. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9011/5476. Acesso em: 3 mar. 2024.

[466] GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, *[S.l.]*, v. 23, n. 66, p. 244-245, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141. Acesso em: 3 mar. 2024.

Dentre esses grupos que lucram em cima das transações imobiliárias informais, estão as associações de moradores, que cobram uma certa porcentagem sobre a venda para certificar a sua ocorrência, e as milícias privadas, que, além de investirem no mercado imobiliário dentro das favelas, recebem uma porcentagem dessas transações, bem como cobram taxas dos moradores para manter a segurança local e o funcionamento do comércio local.[467] Consequentemente, isso faz com que os ocupantes de imóveis irregulares abram mão de regularizar esses imóveis, deixando de lado os procedimentos de Reurb.[468]

Assim, a política de regularização fundiária nesses locais acaba por não ter muito apoio em virtude da influência dos grupos de poder que não se mostram como interessados em perder a sua gestão tão lucrativa da "organização" do solo.[469] Ademais, outro fator que mostra o desinteresse da população dos núcleos urbanos informais consiste no fato de que, uma vez regularizado o imóvel, este será objeto de diversos custos referentes à formalidade imobiliária, como impostos e taxas.[470]

Quanto a essa falta de interesse por parte da população, inclui-se também como motivo o fato da regularização dos imóveis, embora traga benefícios para a população do núcleo urbano regularizado, como a implantação de infraestrutura essencial e garantia da segurança jurídica decorrente da titulação, gera também deveres àquela, como o pagamento de impostos e contas de consumo.[471] Nesse

---

[467] GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, *[S.I.]*, v. 23, n. 66, p. 244-245, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141. Acesso em: 3 mar. 2024.

[468] MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus et al. A regularização fundiária e o ordenamento territorial urbano: avanços e desafios. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, Brasil, v. 8, n. 1, p. 12, 2022. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9011/5476. Acesso em: 3 mar. 2024.

[469] GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, *[S.I.]*, v. 23, n. 66, p. 244-245, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141. Acesso em: 3 mar. 2024.

[470] GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, *[S.I.],* v. 23, n. 66, p. 245, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141. Acesso em: 3 mar. 2024.

[471] MALHEIROS, Rafael Taranto. **O procedimento administrativo da regularização fundiária urbana de interesse social como garantia do direito à moradia**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em: https://adelpha-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/c2afa134-20e2-433c-b2dc-343f2f5710b4/content. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 128.

sentido, Gonçalves[472] comenta que, nas favelas, a informalidade ajuda a reduzir certos custos sociais advindos da regularidade imobiliária (impostos, taxas).

A respeito da importância da participação da população a ser beneficiada pela Reurb, Ovando Júnior[473] explica que, para que a regularização fundiária tenha resultados positivos e alcance seu fim, é necessário que os moradores dessas áreas "comprem" a ideia. A aderência dessa população à causa é importante, uma vez que a participação destes é essencial para o desenvolvimento do procedimento, que exige a apresentação de documentos, a assinatura de declarações por parte desses beneficiários, dentre outros atos.[474]

A mobilização social da comunidade beneficiada é de extrema importância, devendo esta participar em todas as etapas da Reurb, desde a fase de diagnóstico das áreas a ser regularizada, de cadastramento social à fase de titulação. É através da participação social que será possível identificar os interesses e necessidades dos beneficiários, que, constituem uma comunidade heterogênea, com aspectos socioeconômicos e culturais divergentes, mas, também, alguns convergentes, o que ajuda na geração do processo de Reurb que atenda a tais necessidades apresentadas pela comunidade local de forma estratégica.[475]

A forma como é feita a participação social, nem sempre se mostra como adequada, eis que, muitas das vezes, utiliza-se:

> [...] um misto de **ações genéricas sem distinção em relação a comunidade específica** e ações realizadas no intuito de apenas cumprir etapa formal de contratos e alcançar o repasse de recursos destinados a esse fim. Dessa forma, a **comunidade fica limitada ao papel de**

---

[472] GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, *[S.l.]*, v. 23, n. 66, p. 245, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141. Acesso em: 3 mar. 2024.

[473] OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Regularização fundiária urbana**: comentários à Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. *E-book.* Não paginado. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/196973/epub/8. Acesso em: 2 abr. 2024.

[474] OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Regularização fundiária urbana**: comentários à Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. *E-book*. Não paginado. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/196973/epub/8. Acesso em: 2 abr. 2024.

[475] SILVA, Cassilda Figueira da; SOUZA, Lorenna Alves de. **Mobilização e participação social no processo de regularização fundiária urbana no município de Luzinópolis-TO.** 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários) – Programa de Pós-Graduação Lato Sensu do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Paraná, Palmas, 2022. Disponível em: https://bdm.ufpa.br/bitstream/prefix/4682/1/Artigo_MobilizacaoParticipacaoSocial.pdf. Acesso em: 9 mai. 2024. p. 12.

> **destinatária das ações**, ou seja, de objeto da regularização, **quando deveria se constituir em sujeito da regularização** (grifo nosso).[476]

Dessa forma, mostra-se como relevante para a efetivação da Reurb, encontrar meios de fazer com que a comunidade tenha uma participação constante e ativa no procedimento a fim de que este se realize de acordo com os anseios e interesses também dos beneficiários, e não que sua atuação apenas sirva para cumprir uma formalidade exigida na regularização.

Ainda, conforme Malheiros,[477] outro obstáculo de natureza extrajurídica para a efetivação da regularização fundiária consiste na falta de recursos por parte dos Municípios para custear o procedimento de Reurb, uma vez que estes são os atores centrais, sendo-lhes atribuída a execução de diversas obrigações que exigem recursos que extrapolam a arrecadação direta do Município. Carvalho[478] também comenta que a carência de recursos dificulta a implementação da regularização fundiária.

A Reurb consiste em uma operação muito custosa e complexa que, além da mobilização do solo urbano, exige investimentos financeiros do Município que, muitas vezes, ultrapassam a capacidade financeira deste.[479] Esse desafio se mostra ainda mais evidente nos casos de Reurb-S, nos quais o Município será responsável pelo custeio da elaboração do projeto de regularização, da implantação da estrutura essencial.

Os Municípios acabam por buscar recursos provenientes de transferência voluntárias que são advindos Estados-Membros e da União, sendo impostos aos

---

[476] BEZERRA; Maria do Carmo L.; SCHAER, Tatiana M. S. (org.). **O que avançou na regularização fundiária urbana**: conceitos, marco legal, metodologia e prática. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. p. 88. *E-book*. Disponível em: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/68/244/941. Acesso em: 3 mar. 2024.

[477] MALHEIROS, Rafael Taranto. **O procedimento administrativo da regularização fundiária urbana de interesse social como garantia do direito à moradia**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em: https://adelpha-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/c2afa134-20e2-433c-b2dc-343f2f5710b4/content. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 126-127.

[478] CARVALHO, Guilherme Carpintero de. Entraves histórico na Regularização Fundiária de Interesse Social. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL- ENANPUR, 18., 2019, Natal. **Anais eletrônicos** [...]. Natal, 2019. Disponível em: http://xviiienanpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=707. Acesso em 3 mar. 2024. p. 1.

[479] CAPPELLI, Sílvia et al. (org.) **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 10 mai. 2024. p. 7.

municípios diversas condições para a utilização desses repasses.[480] Ocorre que, embora a Constituição preveja a autonomia municipal, essa dependência financeira dos Municípios em relação à União retira a autonomia destes entes federativos quanto à escolha das políticas do governo local, gerando uma verticalização do poder decisório.[481]

Ainda, há outras questões extrajurídicas que criam obstáculos para a efetivação da Reurb, segundo Lyrio,[482] como:

> interesses políticos locais; falta de interesse de prefeitos e secretários estudarem a situação urbana local; tratamento de outras prioridades pelo governo municipal; falta de verbas para prosseguir com a instalação de infraestrutura básica em locais que necessitam de saneamento básico, iluminação pública, etc.;

Assim, percebe-se que os desafios vão muito além da insuficiência de recursos financeiros do Município, o que mostra também as dificuldades advindas de um procedimento que se mostra como multidisciplinar e dependente da atuação de diversos agentes. Uma vez compreendidas as dificuldades mais gerais e amplas, que consistem mais em um obstáculo extrajurídico do que jurídico, passa-se, a seguir, a uma análise mais especifica das dificuldades enfrentadas pelos principais responsáveis pelo procedimento administrativo e de registro da Regularização Fundiária Urbana.

---

[480] LUFT, Rosangela Marina. **Regularização fundiária urbana de interesse social:** a coordenação entre as políticas públicas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiencias do direito francês. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Dirieto, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9288/1/Rosangela_Luft_-_Versu00E3o_final_-COMPLETA.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 170.

[481] LUFT, Rosangela Marina. **Regularização fundiária urbana de interesse social:** a coordenação entre as políticas públicas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiencias do direito francês. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Dirieto, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9288/1/Rosangela_Luft_-_Versu00E3o_final_-COMPLETA.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 170.

[482] LYRIO, Marco Roberto Serra. Entraves e avanços na Regularização Fundiária Urbana: o papel do serviço extrajudicial para seu deslinde. Dissertação (Mestrado pelo Programa Mestrado do Centro Universitário de Brasília). Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15796/1/61800059.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 32-33.

4.1 As dificuldades enfrentadas pelos servidores públicos nas prefeituras

A falta de capacidade tanto técnica quanto administrativa dos municípios para executar as funções pelas quais são responsáveis quanto ao procedimento de Reurb também consiste em um dos fatores de inefetividade da aplicação da Lei de Reurb.[483] A referida lei atribui diversas funções ao ente federativo municipal, dentre as quais estão a de elaborar o projeto de Reurb, bem como de custeá-lo nos casos de núcleos urbanos informais de interesse social, isto é, nas situações de Reurb-S, além de custear as melhorias na infraestrutura do núcleo que será regularizado.[484]

Dentre as atribuições do Município ou do Distrito federal, estão a de decidir ou não se será realizada a demarcação urbanística; dispensar exigências referentes ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados e parâmetros urbanísticos (art. 11, §1º, Lei de Reurb); admitir ou não o uso misto de atividades (art. 13, §4º); instituir ZEIS, instrumento de planejamento urbano; entre diversas outras funções.[485] Assim, as diversas etapas do procedimento administrativo, como delimitação do assentamento informal, a realização de estudos topográficos, buscas cadastrais no RI, identificação beneficiários, análise da natureza da propriedade do solo (privada ou pública), por exemplo, impõe maiores dificuldades à atuação do Município.[486]

Essa dificuldade do procedimento administrativo de Reurb também foi confirmada pelos dois registradores de imóveis a quem foi aplicado o questionário (constante no apêndice B), Valdecir Rodrigues Vieira, registrador do município de Portão/RS, e Paulo Ricardo Avila, do município de Teutônia/RS. Ambos os registradores de imóveis comentaram que, com base em sua experiência, o procedimento administrativo consiste em uma das fases mais morosas. Isso se

---

[483] MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus et al. A regularização fundiária e o ordenamento territorial urbano: avanços e desafios. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, Brasil, v. 8, n. 1, p. 12, 2022. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9011/5476. Acesso em: 3 mar. 2024.

[484] MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus et al. A regularização fundiária e o ordenamento territorial urbano: avanços e desafios. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, Brasil, v. 8, n. 1, p. 12, 2022. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9011/5476. Acesso em: 3 mar. 2024.

[485] CAPPELLI, Sílvia et al. (org.) **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 10 mai. 2024. p. 99-100.

[486] GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, *[S.l.]*, v. 23, n. 66, p. 240, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141. Acesso em: 3 mar. 2024.

deve, justamente, pelas diversas etapas presentes dentro do procedimento, bem como os diversos conhecimentos exigidos dos servidores públicos municipais para a finalização do procedimento.

O registrador Paulo Ricardo de Avila explicou que, muitas vezes, em virtude da falta de estrutura da prefeitura, esta tem recorrido à contratação de empresas especializadas em Reurb, o que facilita o envio do procedimento sem maiores problemas para o registro. É claro que essa questão de contratação esbarra na disponibilidade de recursos financeiros disponíveis nos municípios que, muitas vezes, carecem de condições para tanto.

Santos e Arruda[487] comentam que a maioria dos municípios que formam os Estados são de porte médio ou pequeno, podendo não ter as condições adequadas para cumprirem com seu "protagonismo" previsto na Lei de Reurb. A respeito das dificuldades enfrentadas pelos municípios, Medeiros et al[488] comentam que os municípios brasileiros carecem tanto de recursos financeiros como de recursos humanos qualificados para a execução dos processos de Reurb, o que atrapalha sua efetivação.

Essa falta de conhecimento técnico e jurídico faz com que que diversas etapas do procedimento administrativo de Reurb levem mais tempo para serem finalizadas, tendo em vista que se tornam tarefas mais difíceis, como a questão da distinção pela Prefeitura dos núcleos urbanos informais ocupados por pessoas de baixa renda ou não.[489] Segundo Suga,[490] o processo de regularização fundiária é muito complexo, pois envolve diversas etapas, como "[...] asunción de competência

---

[487] SANTOS, Dhionathan Oliveira dos; ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira de. Cidades em disputa e os desafios da Regularização Fundiária Urbana. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Rio de Janeiro, ano 19, v. 21, n. 71, p. 51-52, jan./jun. 2023. Disponível em: https://boletimpetroleoroyaltieseregiao.ucam-campos.br/index.php/bprr/article/view/143/135. Acesso em: 20 mai. 2024.

[488] MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus et al. A regularização fundiária e o ordenamento territorial urbano: avanços e desafios. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, Brasil, v. 8, n. 1, p. 12, 2022. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9011/5476. Acesso em: 3 mar. 2024.

[489] LYRIO, Marco Roberto Serra. Entraves e avanços na Regularização Fundiária Urbana: o papel do serviço extrajudicial para seu deslinde. Dissertação (Mestrado pelo Programa Mestrado do Centro Universitário de Brasília). Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15796/1/61800059.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 32-33.

[490] SUGA, Carlos Fernando Yamamoto. La formalización de la propriedade predial em el Perú. **Revista Luverna Iuris Et Investigatio**, *[S.I.],* n. 3, p. 136, 2022. Disponível em: https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/Lucerna/article/view/23908. Acesso em: 3 mar. 2024.

sobre terrenos ocupados informalmente, evaluación de distintas manifestaciones de posesión, visación de planos, cooperación con las municipalidades [...].”

Os registradores de imóveis de Portão/RS e de Teutônia/RS também concordam que a falta de conhecimento técnico quanto às inovações trazidas pela Lei de Reurb estão entre os principais fatores de implementação efetiva tanto da Reurb-S quanto da Reurb-E. A falta de conhecimento jurídico sobre as exigências legais para registro, por exemplo, é confirmada pelo fato de que, no procedimento registral de Reurb, muitas das impugnações realizadas no RI de Teutônia/RS terem como fundamento a falta de qualificação subjetiva dos beneficiários, como a falta de qualificação dos cônjuges, do regime de bens, endereços, dentre outros elementos, conforme a experiência do registrador Paulo de Avila.

Percebe-se, assim, que as dificuldades consistem, inclusive, quanto aos documentos e dados que devem estar na CRF para que seja efetivado o seu registro. Ainda, ao comentar sobre os motivos das últimas impugnações realizadas de registro do projeto de Reurb, o referido registrador explicou que estas se deram em virtude da falta de declarações que devem constar na CRF, como as previstas no arts. 12 e 31 da Lei nº 13.465/17. A partir dessa experiência, evidencia-se a falta de aptidão técnica quanto à própria documentação e declarações exigidas pela Lei de Reurb para o registro da regularização.

Confirmando essa alta exigência de capacitação técnica, Luciano Chagas,[491] registrador de imóveis de Inhapim/MG, explica que, em sua experiência, ao acompanhar os trabalhos do Município, da equipe de cadastro e da equipe técnica das medições (arquitetos, engenheiros...), percebeu as dificuldades enfrentadas pelo ente municipal, como aquelas observadas na atuação do departamento jurídico deste (Lei nº 13.465/17 alterou muitas outras legislações, como o Código Florestal, permitindo a efetivação da Reurb em APPs). O registrador ainda explica que, mesmo nos casos em que um advogado ou uma empresa especializada em Reurb atue, ainda assim, é necessário que todos os atores do Município recebam

[491] CHAGAS, Luciano. Termo de cooperação técnica em Reurb com Luciano Chagas. [Entrevista concedida a] Amadi Cast. *[S.l.; s.n.]*, 21 dez. 2022. 1 vídeo (57 min 59 s). Publicado pelo canal Amadi MG. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FJwA7G9lDFU. Acesso em: 25 abr. 2024.

capacitação, uma vez que são estes que serão os responsáveis por aprovar todo o processo.[492]

Conforme Bezerra e Schaer,[493] muitas vezes, percebe-se que, nas prefeituras, os seus quadros técnicos definem certas exigências urbanísticas aos projetos de urbanísticos de Reurb que impossibilitam a efetivação da regularização, visto que tais exigências são praticamente, muitas vezes, as mesmas aplicadas aos novos empreendimentos, sendo assim, quase inviável do projeto de regularização cumprir com todos esses requisitos.

A respeito dessa questão, Michely Freire Fonseca da Cunha,[494] registradora de imóveis de Virginópolis/MG, comenta que, em muito municípios, é possível verificar a existência de profissionais (arquitetos, advogados....) que, com base em uma ideia de interpretação dita “sistemática”, tentam atrair nos processos de Reurb a aplicação de diplomas que eram aplicados anteriormente, a situações novas, como a Lei nº 6.766/79 (cuja aplicação não é cabível na Reurb, exceto alguns dispositivos específicos- art. 70, Lei nº 13.465/17) e normas ambientais, que são aplicadas a situações não consolidadas.

Essas atitudes, por não se aterem ao novo *mindset* trazido pela Lei nº 13.485/17 quanto ao tratamento dos núcleos urbanos informais consolidados leva ao atraso da regularização.[495] Assim, isso demonstra também a necessidade de se criar um quadro técnico que leve em consideração os princípios da própria Lei de Reurb no momento de determinação dos elementos que devem ser exigidos para aprovação do projeto de Reurb, o que mostra a importância da construção de uma equipe qualificada e conhecedora da legislação.[496]

---

[492] CHAGAS, Luciano. Termo de cooperação técnica em Reurb com Luciano Chagas. [Entrevista concedida a] Amadi Cast. *[S.l.; s.n.]*, 21 dez. 2022. 1 vídeo (57 min 59 s). Publicado pelo canal Amadi MG. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FJwA7G9lDFU. Acesso em: 25 abr. 2024.

[493] BEZERRA; Maria do Carmo L.; SCHAER, Tatiana M. S. (org.). **O que avançou na regularização fundiária urbana**: conceitos, marco legal, metodologia e prática. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. p. 111-112. *E-book*. Disponível em: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/68/244/941. Acesso em: 3 mar. 2024.

[494] CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Desafios e dificuldades práticas da Reurb para os municípios**. *[S.l.; s.n.]*, 16 out. 2020. 1 vídeo (1 h 32 min 15 s). Publicado pelo canal Urbalegis. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ny1nW_Qb7UU. Acesso em: 30 abr. 2024.

[495] CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Desafios e dificuldades práticas da Reurb para os municípios**. *[S.l.; s.n.]*, 16 out. 2020. 1 vídeo (1 h 32 min 15 s). Publicado pelo canal Urbalegis. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ny1nW_Qb7UU. Acesso em: 30 abr. 2024.

[496] BEZERRA; Maria do Carmo L.; SCHAER, Tatiana M. S. (org.). **O que avançou na regularização fundiária urbana**: conceitos, marco legal, metodologia e prática. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. p. 111-112. *E-book*. Disponível em: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/68/244/941. Acesso em: 3 mar. 2024.

Ademais, sobre a falta de capacidade técnica, com base em sua experiência profissional, o registrador de imóveis Luciano Chagas comenta que aquela pode ser vista, por exemplo, na própria equipe responsável por fazer o cadastro social, que, muitas vezes, faz mal feito, destacando a importância desta ser bem treinada e qualificada para facilitar o processo de Reurb.[497] Essa qualificação está relacionada tanto a analisar a qualificação; a renda familiar (não de apenas uma pessoa, mas a soma de todos os membros da família), dentre outros elementos, visto que, mais tarde, esses dados vão ser utilizados pelos advogados.[498]

Sobre a falta de conhecimento jurídico quanto à nova legislação, bem como ao apego a Lei anterior que regulava a regularização fundiária (Lei nº 11.977/09), tanto a arquiteta Sophia Rachid como a registradora de imóveis de Mariana/MG, Ana Cristina Maia, comentam que, em sua experiência, é muito comum ver profissionais usando, inclusive, conceitos expressamente alterados pela Nova Lei de Reurb, como a questão de que a Reurb só pode ser aplicada aos núcleos urbanos consolidados até 22 de dezembro de 2016, entendimento este equivocado.[499]

A própria Lei nº 13.465/17 é clara ao estabelecer que não há limitação temporal, exceto no caso de legitimação fundiária, sendo tal limitação temporal muitas vezes “resgatada” de forma indevida em razão do disposto na antiga lei de regularização, Lei nº 11.977/09. Isso mostra de forma mais clara como ainda está vivo e presente no *mindset* dos profissionais envolvidos na regularização a antiga legislação.

Além da falta de conhecimento técnico, outros fatores referentes à atuação dos servidores municipais que atrapalham a concretização da regularização são o grande espaço de tempo entre as reuniões das Comissões de Regularização Fundiária nos municípios; a demora no desenvolvimento dos projetos de Reurb pelas Prefeituras; além da dificuldade de acesso pelos cidadãos envolvidos na

---

[497] CHAGAS, Luciano. Termo de cooperação técnica em Reurb com Luciano Chagas. [Entrevista concedida a] Amadi Cast. *[S.l.; s.n.]*, 21 dez. 2022. 1 vídeo (57 min 59 s). Publicado pelo canal Amadi MG. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FJwA7G9lDFU. Acesso em: 25 abr. 2024.

[498] CHAGAS, Luciano. Termo de cooperação técnica em Reurb com Luciano Chagas. [Entrevista concedida a] Amadi Cast. *[S.l.; s.n.]*, 21 dez. 2022. 1 vídeo (57 min 59 s). Publicado pelo canal Amadi MG. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FJwA7G9lDFU. Acesso em: 25 abr. 2024.

[499] MAIA, Ana Cristina; RACHID, Sophia. **Desafios e dificuldades práticas da Reurb para os municípios**. *[S.l.; s.n.]*, 16 out. 2020. 1 vídeo (1 h 32 min 15 s). Publicado pelo canal Urbalegis. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ny1nW_Qb7UU. Acesso em: 30 abr. 2024.

Reurb às informações concernentes ao procedimento, principalmente aqueles com menores condições financeiras.[500]

Outra questão relevante que está diretamente relacionada à capacidade técnica dos municípios no procedimento administrativo da Reurb consiste na manutenção de uma equipe de servidores que, ao realizarem o procedimento administrativo, levem em conta as particularidades do caso em concreto, tendo em vista que cada núcleo urbano informal consolidado tem suas especificidades e necessidades específicas dos ocupantes daquele local.[501] O número de imóveis irregulares é expressivo, sendo que a lei, por se tratar de um diploma mais abrangente e geral, não consegue tratar sobre um procedimento que seja efetivo a todo e qualquer situação, tendo em vista as diferentes realidades existentes.[502]

Além das adequações no procedimento, é necessário que os instrumentos jurídicos aplicados para a Reurb estejam de acordo com a realidade do núcleo urbano informal objeto da regularização, levando assim em consideração as necessidades dos moradores desses locais, o que reduz as chances de resistência destes quanto ao procedimento, bem como aumenta o número de imóveis regularizados.[503] Isso gera uma maior confiança na população que será beneficiada, o que incentiva sua participação em programas de regularização.[504]

Percebe-se, portanto, a importância de se ater às peculiaridades locais, visto que isso facilita a efetivação da Reurb, bem como a satisfação de seus beneficiários. Para tanto, é necessário o desenvolvimento de servidores públicos engajados no

---

[500] LYRIO, Marco Roberto Serra. Entraves e avanços na Regularização Fundiária Urbana: o papel do serviço extrajudicial para seu deslinde. Dissertação (Mestrado pelo Programa Mestrado do Centro Universitário de Brasília). Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15796/1/61800059.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 32-33.

[501] MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus et al. A regularização fundiária e o ordenamento territorial urbano: avanços e desafios. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, Brasil, v. 8, n. 1, p. 11, 2022. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9011/5476. Acesso em: 3 mar. 2024.

[502] MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus et al. A regularização fundiária e o ordenamento territorial urbano: avanços e desafios. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, Brasil, v. 8, n. 1, p. 11, 2022. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9011/5476. Acesso em: 3 mar. 2024.

[503] MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus et al. A regularização fundiária e o ordenamento territorial urbano: avanços e desafios. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, Brasil, v. 8, n. 1, p. 11-12, 2022. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9011/5476. Acesso em: 3 mar. 2024.

[504] FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, *[S.l.],* v. 10, n. 3, p. 1466, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5011163/mod_resource/content/0/Ferreira%20Filho_2018_lógicas%20por%20trás%20da%20regularizaçaõ.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

processo que necessitam ter o conhecimento jurídico quanto aos instrumentos e procedimentos previstos na Lei de Reurb para, assim, melhor aplicá-la a cada caso em concreto.

Outra dificuldade que, inclusive, é apontada pelo registrador de imóveis de Teutônia/RS, bem como pela arquiteta Sophia Rachid,[505] responsável pelo Departamento de Projetos, Aprovação e Licenciamento de Empreendimentos da Urbalegis, consiste na falta de informações do Município sobre a sua situação fundiária. Segundo a arquiteta, o Município precisa produzir um "inventário territorial" (por meio de mapeamento, imagens de satélites...), pois, dessa forma, ele vai montando um mosaico da situação fundiária do município, o que facilita a identificação das áreas irregulares e regulares e, consequentemente, as pesquisas e buscas na hora da realização da Reurb.[506]

Ainda, a vantagem desse "inventário" é que ele ajuda o Município a identificar onde ele vai priorizar o início a regularização, que pode ser feita por etapas e trechos, tendo em vista que já é sabido que muitos municípios não possuem capacidade financeira nem técnica para regularizar.[507] O conhecimento fundiário pelo Município é importante, inclusive, para saber qual é o competente para a regularização, sanando, assim, eventuais discussões entre aqueles sobre quem é o responsável.

Ainda, os entes municipais não estão atentos aos acontecimentos após a finalização da regularização.[508] Muitos deles se mantêm inertes quanto à fiscalização e monitoramento da situação núcleos urbanos regularizados, o que pode levar ao surgimento de ocupações ilegais ou que não observem as normas urbanísticas e de usos adequado do solo. Mostra-se como importante os Municípios assumirem a fiscalização pós Reurb a fim de garantir a moradia digna e um

---

[505] RACHID, Sophia. **Desafios e dificuldades práticas da Reurb para os municípios**. [*S.l.*; s.n.], 16 out. 2020. 1 vídeo (1 h 32 min 15 s). Publicado pelo canal Urbalegis. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ny1nW_Qb7UU. Acesso em: 30 abr. 2024.

[506] RACHID, Sophia. **Desafios e dificuldades práticas da Reurb para os municípios**. [*S.l.*; s.n.], 16 out. 2020. 1 vídeo (1 h 32 min 15 s). Publicado pelo canal Urbalegis. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ny1nW_Qb7UU. Acesso em: 30 abr. 2024.

[507] RACHID, Sophia. **Desafios e dificuldades práticas da Reurb para os municípios**. [*S.l.*; s.n.], 16 out. 2020. 1 vídeo (1 h 32 min 15 s). Publicado pelo canal Urbalegis. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ny1nW_Qb7UU. Acesso em: 30 abr. 2024.

[508] MAAS, Lucas Santos Van et al. Impactos sociais e econômicos da Reurb no Estado de Minas Gerais com o adjunto da Lei 13.465/17. **Revista Multidisciplinar do nordeste Mineiro**, *[S.l.],* v. 12, p. 13. 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/375102678_IMPACTOS_SOCIAIS_E_ECONOMICOS_DA_REURB_NO_ESTADO_DE_MINAS_GERAIS_COM_O_ADJUNTO_DA_LEI_1346517. Acesso em: 10 jun. 2024.

planejamento urbano adequado para que não ocorram novas irregularidades urbanas.

4.2 As dificuldades enfrentadas pelos registradores de imóveis

Dentre os desafios para a implementação da Reurb, estão os obstáculos presentes no procedimento de registro em decorrência dos princípios que regem o sistema registral brasileiro.[509] Nesse sentido, Gonçalves[510] comenta que a complexidade presente no registro dos imóveis dificulta a finalização dos projetos de Reurb. Além dessa questão, há a própria existência de diversas legislações criadas em diferentes épocas e contextos que tratam do assunto podem dificultar a interpretação da regularização.[511]

Conforme Duarte e Malheiros,[512] a interpretação estática dos princípios registrais da especialidade, legalidade e continuidade conflitam com os princípios previstos na Reurb. Por isso, os referidos autores recomendam que os registradores de imóveis interpretem de uma forma mais dinâmica os referidos princípios a fim de viabilizar a Reurb.[513] Quanto aos princípios, Engelmann[514] explica que eles, juntamente com as regras, formam as normas jurídicas (gênero), trazendo aqueles

---

[509] MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus et al. A regularização fundiária e o ordenamento territorial urbano: avanços e desafios. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, Brasil, v. 8, n. 1, p. 11, 2022. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9011/5476. Acesso em: 3 mar. 2024.

[510] GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, *[S.l.],* v. 23, n. 66, p. 247, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141. Acesso em: 3 mar. 2024.

[511] DUARTE, Clarice Seixas; MALHEIROS, Rafael Taranto. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **Revista Estudos Institucionais**, *[S.l.]*, v. 5, n. 3, p. 1107, set./dez. 2019. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/441/452%201106. Acesso em: 10 jun. 2024

[512] DUARTE, Clarice Seixas; MALHEIROS, Rafael Taranto. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **Revista Estudos Institucionais**, *[S.l.]*, v. 5, n. 3, p. 1106, set./dez. 2019. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/441/452%201106. Acesso em: 10 jun. 2024.

[513] DUARTE, Clarice Seixas; MALHEIROS, Rafael Taranto. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **Revista Estudos Institucionais**, *[S.l.]*, v. 5, n. 3, p. 1106, set./dez. 2019. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/441/452%201106. Acesso em: 10 jun. 2024.

[514] ENGELMANN, Wilson. **Entrevista com Wilson Engelmann, por Paola Cantarini**. [Entrevista cedida a] Paola Cantarini. São Paulo: Understanding Artificial inteligence, 15 dez. 2023. Disponível em: https://understandingai.iea.usp.br/entrevista/entrevista-com-wilson-engelmann-por-paola-cantarini/. Acesso em: 3 jul. 2024.

“[...] consigo uma carga deôntica que determina o seu cumprimento [...],” não necessitando, para seu cumprimento, a criação qualquer regra.

Segundo Engelmann,[515] os princípios constituem linhas gerais do Direito, podendo estar previstos nos próprios textos das regras ou não, podendo, de qualquer forma, mesmo nesse caso, serem utilizados pelo Poder Judiciário como meio de interpretação do sistema jurídico, o que evidencia a função interpretativa por detrás dos princípios. Assim, ao contrário das regras, que esgotam sua aplicação em si mesmas, uma vez que descrevem uma conduta específica, os princípios representam valores essenciais que ajudam na compreensão e na aplicação das regras diante da realidade enfrentada.[516]

A respeito do referido empecilho apontado para a efetivação da Reurb, o registrador Paulo de Avila explicou que, embora a Lei de Reurb traga certas relativizações aos princípios registrais, os registradores estão aptos a lidar com as inovações trazidas, eis que, em sua experiência, eles sempre procuram se atualizar através de cursos e encontros virtuais patrocinados pela classe. Assim, é importante que tanto o registrador como os seus prepostos tenham conhecimento a respeito das exigências e disposições contidas na Lei nº 13.465/17 a fim de facilitar o procedimento de Reurb, sem a ocorrência de entraves desnecessários, sempre, evidentemente, em observância à lei.

O registrador de imóveis de Teutônia/RS confirmou que os escreventes de sua serventia receberam capacitação técnica a respeito de como atuar no procedimento registral de Reurb. Tal atitude se mostra como muito positiva, sendo muito relevante que o registrador de imóveis e seus escreventes se capacitem quanto ao procedimento de registro da Reurb de forma prévia, isto é, antes do recebimento de qualquer projeto, mesmo que o Município não tenha se manifestado sobre a instauração de algum processo de Reurb, o que traz agilidade para um futuro procedimento.

Outra atitude interessante para facilitar o procedimento registral de Reurb e, consequentemente, a efetivação desta, consiste no registrador estar aberto ao diálogo com as prefeituras locais, colocando-se à disposição para a realização de reuniões com o Poder público municipal, provendo um ambiente acolhedor para o

---

[515] ENGELMANN, Wilson. **Crítica ao positivismo jurídico**: princípios, regras e o conceito de direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001. p 95.

[516] MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 49.

saneamento de dúvidas e a obtenção de esclarecimentos quanto a impugnações e documentos necessários para a efetivação do registro.[517] A respeito desse ponto, o registrador Paulo de Avila confirmou que tanto no procedimento administrativo como o registral, o RI de Teutônia/RS e a Prefeitura se encontram em comunicação constante.

A cooperação dos agentes da Reurb, dessa forma, mostra-se como essencial para o sucesso desta. Nesse sentido, Ovando Júnior[518] comenta da importância de a equipe responsável por visitar as moradias dos beneficiários da Reurb (para explicar o objetivo da Reurb; obter documentos; sanar dúvidas destes sobre o processo...) ter conhecimento a respeito dos requisitos exigidos pelo Oficial do Registro de Imóveis do Município para a efetivação do registro do procedimento de regularização.

O autor reforça que este consiste no melhor caminho, não sendo a melhor opção ficar questionando o registrador sobre suas exigências, mas sim, tentar compreendê-las e observá-las, ajustando assim a estas, uma vez que, embora haja legislação que regule a atividade registral, cada oficial de registro de imóveis possui certos entendimentos e exigências próprias, adotando diferentes formas de precaução e organização no procedimento registral.[519]

Essa cautela do registrador é compreensível, uma vez que ele está sob fiscalização da Corregedoria Nacional de Justiça, podendo esta intervir no serviço sempre que houver alguma irregularidade, podendo, inclusive, o Oficial perder sua delegação a depender da irregularidade, o que evidencia, portanto, o porque de certos registradores serem mais cautelosos, tendo em vista que responderão por quaisquer erros cometidos em sua atuação.[520] Entretanto, tendo em vista o impacto positivo que a Reurb gera, é importante buscar meios de retirar esse receio e

---

[517] LYRIO, Marco Roberto Serra. Entraves e avanços na Regularização Fundiária Urbana: o papel do serviço extrajudicial para seu deslinde. Dissertação (Mestrado pelo Programa Mestrado do Centro Universitário de Brasília). Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15796/1/61800059.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 32-33.

[518] OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Regularização fundiária urbana**: comentários à Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. *E-book*. Não paginado. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/196973/epub/8. Acesso em: 2 abr. 2024.

[519] OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Regularização fundiária urbana**: comentários à Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. *E-book.* Não paginado. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/196973/epub/8. Acesso em: 2 abr. 2024.

[520] OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Regularização fundiária urbana**: comentários à Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. *E-book*. Não paginado. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/196973/epub/8. Acesso em: 2 abr. 2024.

dúvidas quanto à aplicação da legislação e suas especificidades frente ao sistema principiológico registral tradicional.

Ainda, quanto aos desafios dentro do procedimento registral de Reurb, Carvalho[521] comenta que, em virtude da falta de profissionais de outras ciências territoriais (arquitetos, cartógrafos...) dentro de registro de imóveis, paira nas serventias uma visão muito legalista da Regularização Fundiária Urbana, o que pode gerar certas dificuldades no registro da Reurb. Ademais, mostra-se como importante o próprio registrador de imóveis “vestir a camisa” da Reurb, entrando em contato com as Prefeituras a fim de discutir sobre eventual processo de regularização, tomando uma posição mais ativa na construção de um planejamento para eventuais regularizações.

Nessa linha, Michely Freire Fonseca Cunha, oficiala do Registro de Imóveis de Virginópolis/MG, comenta da importância do registrador de imóveis tomar frente na Reurb.[522] Conforme a referida registradora, embora haja rotatividade de gestores nas prefeituras, isto é, a troca dos gestores, geralmente, a cada 4 ou 8 anos (em razão das eleições), mudando, consequentemente, a própria equipe encarregada da Reurb que exigiu tempo para se capacitar, uma vez o registrador “puxando” a frente da capacitação e diálogo, a qualificação da nova equipe pode se dar de forma ágil e adequada.[523]

Uma vez sendo adotado o registador de imóveis como ponto de referência para a atuação do Município, ainda que haja a troca da equipe de Reurb nas prefeituras, o registrador consegue adaptar e capacitar a nova equipe, conseguindo alinhar a regularização fundiária.[524] Dessa forma, mostra-se como importante a própria capacitação do registrador e de seus escreventes.

---

[521] CARVALHO, Guilherme Carpintero de. Entraves histórico na Regularização Fundiária de Interesse Social. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL- ENANPUR, 18., 2019, Natal. **Anais eletrônicos** [...]. Natal, 2019. Disponível em: http://xviiienanpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=707. Acesso em 3 mar. 2024. p. 14.

[522] CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Desafios e dificuldades práticas da Reurb para os municípios**. *[S.l.; s.n.]*, 16 out. 2020. 1 vídeo (1 h 32 min 15 s). Publicado pelo canal Urbalegis. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ny1nW_Qb7UU. Acesso em: 30 abr. 2024.

[523] CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Desafios e dificuldades práticas da Reurb para os municípios**. *[S.l.; s.n.]*, 16 out. 2020. 1 vídeo (1 h 32 min 15 s). Publicado pelo canal Urbalegis. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ny1nW_Qb7UU. Acesso em: 30 abr. 2024.

[524] CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Desafios e dificuldades práticas da Reurb para os municípios**. *[S.l.; s.n.]*, 16 out. 2020. 1 vídeo (1 h 32 min 15 s). Publicado pelo canal Urbalegis. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ny1nW_Qb7UU. Acesso em: 30 abr. 2024.

Outras barreiras dentro do Registro de Imóveis que foram percebidas pelo registrador de imóveis de Inhapim/MG, Luciano Chagas, no Estado de Minas Gerais, foi a resistência de alguns registradores de imóveis com a realização da Reurb, pois muitos, por exemplo, olham a Reurb-S (voltada a pessoas de baixa renda), como um trabalho, e não a partir de uma visão de ganho social.[525] Conforme o registrador, eles não percebem o ganho futuro, até para os próprios cartórios, em eventuais transações dos imóveis regularizados.

Um dos exemplos trazidos pelo entrevistado foi o fato de que já viu colegas que fizeram diligência para demonstrar que o imóvel objeto de Reurb-S não se tratava de imóvel residencial e, por isso, emitiram nota devolutiva negando o registro como Reurb-S, anexando foto, o que levava muitas vezes o juiz a concordar com o registrador, impedindo a efetivação da Reurb.[526] Ocorre que imóvel sem fins residenciais pode sim ser objeto de Reurb (ou seja, com isenção de emolumentos dos atos registrais), desde seja reconhecido o interesse social pelo Poder Público, não cabendo ao registrador questionar tal escolha feita pelo Município.

4.3 As dificuldades enfrentadas pelos advogados

A atuação do advogado é essencial na Reurb, uma vez que, mesmo se o Município contratar empresa especializada para a realização do procedimento, caberá ao corpo jurídico da empresa contratada realizar o procedimento de regularização de acordo com as disposições legais, bem como através do uso de seu conhecimento jurídico.

Quanto a essas empresas, elas são formadas por um corpo técnico de engenheiros, arquitetos, advogados, topógrafos e outros profissionais importantes para a implementação da Reurb, que prestam assessoramento e consultoria técnica de Reurb aos Municípios, auxiliando-os em todos os procedimentos e etapas necessárias, como na realização das buscas cartorárias, do levantamento territorial do núcleo, do cadastramento dos ocupantes do núcleo a ser regularizado; na

[525] CHAGAS, Luciano. Termo de cooperação técnica em Reurb com Luciano Chagas. [Entrevista concedida a] Amadi Cast. *[S.I.; s.n.]*, 21 dez. 2022. 1 vídeo (57 min 59 s). Publicado pelo canal Amadi MG. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FJwA7G9lDFU. Acesso em: 25 abr. 2024.

[526] CHAGAS, Luciano. Termo de cooperação técnica em Reurb com Luciano Chagas. [Entrevista concedida a] Amadi Cast. *[S.I.; s.n.]*, 21 dez. 2022. 1 vídeo (57 min 59 s). Publicado pelo canal Amadi MG. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FJwA7G9lDFU. Acesso em: 25 abr. 2024.

elaboração do PRF; dentre outros etapas que compõe o procedimento administrativo de Reurb, podendo, inclusive, ajudar no envio de documentos para registro no RI, ajudar na análise das notas devolutivas, dentre outras procedimentos para efetivação da Reurb.[527]

Tanto o Município quanto as empresas especializadas em Reurb que vierem a ser contratadas necessitam de uma equipe jurídica especializada para prosseguir com o processo de Reurb, principalmente, o Município, nos casos de Reurb-S, em que ele possui um papel ainda maior como protagonista, como a função de elaborar o projeto de Reurb. Inclusive, nos casos de Reurb-E, tendo em vista que como a elaboração e custeio do projeto de regularização cabe aos beneficiários, o advogado se mostra como essencial para dar direção a todos profissionais envolvidos e ajudar na elaboração do projeto de regularização. É necessário que ele compreenda os objetivos dos beneficiários com a regularização para, dessa forma, elaborar a melhor solução de Reurb a ser aplicada de acordo com as necessidades daqueles.

Para tanto, o advogado deve fazer os estudos necessários e estar em comunicação com os eventuais beneficiários, bem como com os demais profissionais necessários para a elaboração do projeto de regularização, como arquitetos, engenheiros, cartógrafos, dentre outros, para ver as possibilidades jurídicas cabíveis de regularização que sejam possíveis juridicamente e fisicamente e que vão ao encontro dos interesses dos beneficiários. Conforme a advogada Carla Saback,[528] embora seja tarefa do Município indeferir ou deferir a instauração da Reurb, a recomendação apresentada pelo advogado, isto é, o diagnóstico correto feito por este, pode dar um “norte” ao Município. Dessa forma, o processo de Reurb pode ser agilizado e realizado de acordo com as peculiaridades do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Sobre a relevância do advogado na regularização fundiária urbana, Luciano Chagas, registrador de imóveis de Inhapim/MG, destaca que, em sua experiência, não se faz Reurb sem advogado, este é imprescindível, uma vez que ele é capacitado para elaborar os termos técnicos de notificações, por exemplo; o edital

---

[527] SOBRE a Legitimar. *In*: LEGITIMAR. São José da Lapa, [20--?]. Disponível em: https://www.legitimar.com.br/cópia-modalidades. Acesso em: 10 jul. 2024.

[528] SABACK, Carla. **Segredos da atuação do advogado na Reurb**. [Entrevista cedida a] Marcos Costa Salomão. [*S. l.*: *s. n.*], [2023]. 1 vídeo (54 min 23 s). Publicado pelo canal Professor Marcos Salomão. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Jch2ta349nc. Acesso em: 2 mai. 2024.

para terceiros interessados; bem como para analisar os tipos de posse, se é propriedade ou não; regime de bens dos beneficiários, dentre outros elementos.[529]

A atuação do advogado junto à Reurb ajuda a reduzir o receio do prefeito na hora de assinar documentos e pensar em implementar a Reurb, eis que aquele dará segurança ao prefeito quanto à legalidade e licitude dos documentos assinados e às situações reconhecidas por meio dos atos administrativos realizados no processo. É, inclusive, muito importante que o advogado direcione os demais profissionais responsáveis pela Reurb.

Nesse sentido, Luciano Chagas traz o exemplo do advogado fazer recomendações para que os engenheiros façam as medições em horários adequados (no qual a luz do sol esteja favorável para as fotos) que facilitem a demarcação e a definição do perímetro a ser afetado pelo Reurb, eis que a próprio Decreto nº 9.310/18 dispõe que o erro de medição não poderá ser superior a 8cm.[530] Caso contrário, o prefeito poderá, posteriormente, responder judicialmente se, após a finalização da Reurb, esta for questionada por esse motivo.[531]

Mostra-se como um desafio essa interação multidisciplinar também por parte do advogado em relação aos outros agentes de Reurb, como engenheiros, cartógrafos, arquitetos, registradores de imóveis e servidores municipais. Ademais, assim como ocorre com os demais profissionais envolvidos na Reurb, o advogado também tem como desafio compreender as inovações trazidas pela Lei de Reurb, que também dispõe de decretos regulamentadores.

Justamente para poder orientar e direcionar os demais agentes da regularização, é preciso, primeiramente, conhecer as disposições legais a respeito do processo de Reurb. O advogado tem que saber, além de conhecimentos imobiliários, as diretrizes urbanísticas do Municípios a fim de verificar a zona do município que será objeto de Reurb, se há alguma limitação urbanística estipulada

---

[529] CHAGAS, Luciano. Termo de cooperação técnica em Reurb com Luciano Chagas. [Entrevista concedida a] Amadi Cast. *[S.l.; s.n.]*, 21 dez. 2022. 1 vídeo (57 min 59 s). Publicado pelo canal Amadi MG. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FJwA7G9lDFU. Acesso em: 25 abr. 2024.

[530] CHAGAS, Luciano. Termo de cooperação técnica em Reurb com Luciano Chagas. [Entrevista concedida a] Amadi Cast. *[S.l.; s.n.]*, 21 dez. 2022. 1 vídeo (57 min 59 s). Publicado pelo canal Amadi MG. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FJwA7G9lDFU. Acesso em: 25 abr. 2024.

[531] CHAGAS, Luciano. Termo de cooperação técnica em Reurb com Luciano Chagas. [Entrevista concedida a] Amadi Cast. *[S.l.; s.n.]*, 21 dez. 2022. 1 vídeo (57 min 59 s). Publicado pelo canal Amadi MG. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FJwA7G9lDFU. Acesso em: 25 abr. 2024.

por este sobre a áreas, para, então, definir os instrumentos que podem ser usados para a regularização.

4.4 A análise da Regularização Fundiária Urbana e do direito de propriedade privada sobre o prisma da Análise Econômica do Direito: observação a partir de algumas categorias

Antes de adentrar a respeito da análise da Reurb e do direito de propriedade privada sob o viés da Análise Econômico do Direito (AED), mostra-se como necessário explicar os conceitos de Direito e de Economia, e os fins que cada um deles busca. O Direito pode ser definido como a ciência social que visa, através da aplicação de normas, solucionar os conflitos,[532] regulando a conduta humana. Já a Economia, segundo Posner,[533] é a ciência que ajuda o ser humano a fazer escolhas racionais, tendo em vista que os recursos no mundo são limitados, ao contrário das necessidades humanas, sendo de extrema importância para que o homem satisfaça suas necessidades da melhor forma possível frente a limitação dos recursos.

As duas disciplinas possuem certas semelhanças, visto que ambos "[...] lidam com problemas de coordenação, estabilidade e eficiência na sociedade [...]".[534] Porém, elas se diferenciam pelo fato de a primeira ser caracterizada por ser hermenêutica, enquanto a segunda, empírica; bem como pelo fato de o Direito estar voltado à análise crítica a partir da legalidade, enquanto a Economia, dos custos.[535] Tais diferenças fazem com que haja uma tensão entre os economistas e os juristas.[536] Entretanto, ao longo dessas últimas décadas, o diálogo entre os dois campos ganhou um grande incentivo principalmente a partir da década de 1950.

---

[532] GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. Eficiência e direito: pecado ou virtude; uma incursão pela Análise Econômica do Direito. **Revista Jurídica da Faculdade de Direito do Unicuritiba**, Curitiba, v. 1, n. 28, p. 78, 2012. Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/412/317. Acesso em: 3 mar. 2024.

[533] POSNER, Richard. **El análisis económico del derecho**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007. p. 25.

[534] SALAMA, Bruno Meyerhof. **O que é "Direito e Economia"?** Disponível em: https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/2793/2033. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 1.

[535] SALAMA, Bruno Meyerhof. **O que é "Direito e Economia"?** Disponível em: https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/2793/2033. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 1.

[536] SALAMA, Bruno Meyerhof. **O que é "Direito e Economia"?** Disponível em: https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/2793/2033. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 1.

O movimento do estudo do Direito sob a ótica da Economia teve origem no fim de 1950, na Universidade de Chicago, na escola da *Law and Economics*.[537] Nessa universidade, foi criada a revista *Journal of Law and Economics* que se tornou um importante meio de inserção das ideias dos economistas para dentro do campo jurídico.[538] Esse movimento se iniciou com a publicação da obra de Coase, "*The Problem of Social Cost*", na qual ele aborda os custos sociais existentes por detrás das atividades econômicas, sendo esse movimento impulsionado em 1973 pela obra de Posner, "*Economic Analisys of Law".*[539]

A Análise Econômica do Direito consiste em uma metodologia de investigação jurídica através da qual há a aplicação de elementos pertencentes à Economia nos fenômenos jurídicos a fim de estudar o desenvolvimento e as consequências econômicas das leis e instrumentos jurídicos.[540] Segundo Posner,[541] a AED busca alcançar a escolha mais eficiente, tendo como base para tanto a ideia de que o homem sempre está buscando fazer escolhas racionais a fim de aumentar ao máximo seus ganhos e a satisfação de seus interesses de vida. Já Calabresi[542] a define como sendo "[...] o uso da teoria econômica para analisar o mundo jurídico." A AED, então, pode ser vista como "[...] método de avaliação das consequências [...], conforme Catão e Cavalcanti.[543]

---

[537] SANTOS FILHO, Augusto Barbosa. **A arbitragem em relações de consumo sob a perspectiva da análise econômica do direito**. Maringá: Uniedusul, 2021. p. 41. *E-book*. Disponível em: https://www.uniedusul.com.br/wp-content/uploads/2021/05/A-ARBITRAGEM-EM-RELACOES-DE-CONSUMO-SOB-A-PERSPECTIVA-DA-ANALISE-ECONOMICA-DO-DIREITO.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[538] MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 9. *E-book*. Acesso em: 3 mar. 2024.

[539] ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações. **Direito, Estado e Sociedade**. v. 9. n. 29, p. 52. jul/dez, 2006. Disponível em: https://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Bugallo_n29.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[540] MERCURO, Nicholas e MEDEMA, Steven G. **Economics and the Law**: From Posner to Post-Modernism. Princeton: Princeton University Press, 1999, p. 3.

[541] POSNER, Richard A. **El análisis económico del derecho**. Trad. De Eduardo L. Suárez. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007. p. 25.

[542] CALABRESI, Guido. **The Future of Law and Economics**. New Haven and London: Yale University Press, 2016, p. 2.

[543] CATÃO, Adrualdo de Lima; CAVALCANTI, Mariana Oliveira de Melo. O que se entende por análise econômica do direito"? Uma necessária delimitação do direito. **Revista Científica da FASETE**, [S.l], ano 13, n. 21, p. 204, abr. 2019. Disponível em: https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2019/21/o_que_se_entende_por_analise_economica_do_direito_uma_necessaria_delimitacao_teorica.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

Nesse sentido, Alvarez[544] explica que a AED consiste na aplicação da Economia, especificamente a teoria microeconômica neoclássica, para a compreensão do Direito e da realidade jurídica. A microeconomia é estudo da forma como os recursos escassos são alocados na sociedade dentre as escolhas possíveis para compreender o porquê e como as pessoas fazem certas decisões.[545] Quanto a esse método de abordagem, Gico Júnior[546] destaca a sua grande utilidade no aperfeiçoamento, desenvolvimento e avaliação das normas jurídicas, bem como das consequências de sua aplicação.

Embora a AED seja um método de avaliação de consequências e, por isso, pareça se assemelhar ao utilitarismo, tal confusão não pode acontecer, eis que este tem relação com questões morais, enquanto aquela, com custos.[547] Essa metodologia propõe um estudo interdisciplinar entre o Direito e a Economia, partindo-se, então, da análise do sistema jurídico através de termos econômicos, como o conceito de "valor", "eficiência" e utilidade".[548] Coase[549] explica que essa interação entre a Economia e o Direito é muito importante, uma vez que as questões jurídicas e as econômicas estão correlacionadas, cada uma impactando a outra, eis que ambos lidam com alocação de recursos finitos.

Quanto a importância da AED, Kessler e Trindade[550] comentam:

> Estudar os fenômenos jurídicos pelas lentes da análise econômica do direito permite, entre outros aspectos, **analisar e comparar a eficiência das soluções jurídicas alternativas, verificando os custos dos**

---

544 ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações. **Direito, Estado e Sociedade**. v. 9. n. 29, p. 52. jul/dez, 2006. Disponível em: https://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Bugallo_n29.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

545 ULEN, Thomas; COOTER, Robert. **Direito e economia**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 35-36.

546 GICO JÚNIOR, Ivo T. Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito, **Economic Analysis of Law Review**, *[S.I.],* v. 1, n. 1, p. 8, jan./jun. 2010. Disponível em: https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/2794/2034. Acesso em: 10 jun. 2024.

547 CATÃO, Adrualdo de Lima; CAVALCANTI, Mariana Oliveira de Melo. O que se entende por análise econômica do direito"? Uma necessária delimitação do direito. **Revista Científica da FASETE**, *[S.l],* ano 13, n. 21, p. 204, abr. 2019. Disponível em: https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2019/21/o_que_se_entende_por_analise_economica_do_direito_uma_necessaria_delimitacao_teorica.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

548 GALESKI JUNIOR, Irineu. Teoria Geral dos Contratos. **Contratos empresariais e análise econômica**. São Paulo: Thomson Reuters, 2015. p. 83.

549 COASE, Ronald Harry. **A firma, o mercado e o direito**. Tradução de Heloisa Gonçalves Barbosa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016. p. 38.

550 KESSLER, Daniela Seadi; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. A mediação sob o prisma da análise econômica do direito. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, n. 4, ano 5, p. 569, 2019. Disponível em: http://www.ntrindade.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Mediação-sob-o-Prisma-da-Análise-Econômica-do-Direito-Artigo.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

> **instrumentos na persecução de seus fins e as consequências econômicas das intervenções jurídicas** na sociedade (grifo nosso).

Verifica-se, portanto, que esse método de análise, ao estudar as consequências jurídicas das normas na realidade social, incentiva a criação legislativa, bem como influencia o juiz na tomada de decisão. Nessa linha, Pinheiro e Saddi[551] explicam que a utilização de premissas econômicas na análise do Direito ajuda a ver a influência das leis no comportamento humano, a compreender os impactos econômicos destas e a avaliar a eficiência das ferramentas legais vigentes

Dessa forma, percebe-se que a AED se mostra como um importante instrumento para compreender os efeitos da implantação dos processos de Regularização Fundiária Urbana no Brasil, bem como a eficiência da Lei nº 13.465/17 no que tange a inserção dos núcleos urbanos informais para a legalidade, além do acesso a melhores condições de vida. A partir do diálogo entre a Reurb e a AED, é possível analisar como a regularização fundiária pode ser vantajosa sob o viés econômico, e não apenas social, urbanístico e ambiental.

Assim, o diálogo entre a AED e a Reurb possibilita a verificação de que forma ela ajuda na redução dos custos de transação, quais são estes e quais são seus respectivos impactos positivos na sociedade e na economia, o que reforça a importância da Reurb para a sociedade como um todo e comprova a relevância de discutir sobre o tema e sobre meios de aprimorar sua efetivação. Para tanto, mostra-se como relevante apresentar algumas noções gerais sobre a Análise Econômica do Direito.

A AED adota como o modelo comportamental representativo do ser humano a figura do *homo economicus* que é a ideia de que aquele se comporta de forma racional e individualista, possuindo grande capacidade de realizar juízos a partir de objetivos já definidos.[552] Assim, a AED considera o ser humano como seres racionais que buscam maximizar seus objetivos.[553] Para a análise do *homo economicus*, é preciso apresentar certas premissas relevantes para o estudo do comportamento do homem e do porquê de suas escolhas.

---

[551] PINHEIRO. Armando Castelar; SADDI, Jairro. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 83-84.

[552] OLIVEIRA, Amanda Flávio de; FERREIRA, Felipe Moreira dos Santos. Análise econômica do direito do consumidor em períodos de recessão: uma abordagem a partir da economia comportamental. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 81, p. 17, jan./mar. 2012.

[553] ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 29, p. 51, jul/dez. 2006. Disponível em: https://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Bugallo_n29.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

Salama[554] destaca cinco conceitos centrais para esse estudo: escassez; maximização racional; equilíbrio; incentivos e eficiência. Conforme Pugliese e Salama,[555] escassez é a ideia de que os recursos disponíveis são limitados e, por isso, os homens precisam fazer escolhas, sendo preciso alocar esses recursos. Já a maximização racional significa que o homem sempre faz uma escolha que satisfaça os seus interesses da melhor forma possível e maximize seus benefícios à custa de poucos sacrifícios.[556] Assim, ele tende a responder a incentivos que inibem ou estimulam certos comportamentos, desde recompensas a sanções, sendo que o homem analisará os custos e benefícios da adoção de cada um deles.[557]

Salama[558] explica que o Direito é um desenvolvedor de incentivos legais, como, por exemplo, quando estabelece uma multa no caso de o indivíduo estar andando acima do limite de velocidade permitido. Nessa linha, Carvalho e Trindade[559] comentam que "[...] as leis influenciam nos custos, criam incentivos e alteram comportamentos [...]". A partir da imposição de uma sanção, por exemplo, o Direito consegue influenciar o comportamento do homem, fazendo com que este analise os custos de infringir a norma em comparação com os benefícios de dirigir acima da velocidade e terminar a viagem em um menor tempo, por exemplo.[560]

---

[554] SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é Pesquisa em Direito e Economia? **Cadernos Direito GV**, São Paulo, v. 5, n. 2. p. 6, mar. 2008. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/07f643d0-9fbc-4fc6-b22d-428d8f6be89a/content. Acesso em: 3 mar. 2024.

[555] PUGLIESE, Antônio Celso Fonseca; SALAMA, Bruno Meyerhof. A economia da arbitragem: escolha racional e geração de valor. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 16, jan./jun. 2008. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9671/Antonio%20Celso%20Fonseca%20Pugliese%20e%20Bruno%20Meyerhof%20Salama.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[556] PUGLIESE, Antônio Celso Fonseca; SALAMA, Bruno Meyerhof. A economia da arbitragem: escolha racional e geração de valor. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 16, jan./jun. 2008. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9671/Antonio%20Celso%20Fonseca%20Pugliese%20e%20Bruno%20Meyerhof%20Salama.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[557] PINHEIRO. Armando Castelar; SADDI, Jairro. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 88-90.

[558] SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é Pesquisa em Direito e Economia? **Cadernos Direito GV**, São Paulo, v. 5, n. 2. p. 22, mar. 2008. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/07f643d0-9fbc-4fc6-b22d-428d8f6be89a/content. Acesso em: 3 mar. 2024.

[559] CARVALHO, Cristiano; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. A Superação de Regras Jurídicas na Atividade Jurisdicional: Um Modelo Maximizador. **UC Berkeley**. 2009. Disponível em: https://escholarship.org/content/qt4h7508fp/qt4h7508fp.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[560] SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é Pesquisa em Direito e Economia? **Cadernos Direito GV**, São Paulo, v. 5, n. 2. p. 22, mar. 2008. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/07f643d0-9fbc-4fc6-b22d-428d8f6be89a/content. Acesso em: 3 mar. 2024.

Quanto ao conceito de eficiência, este possui diversas concepções, entretanto, será adotado aquele referente à ótica econômica, no sentido de maximização de benefícios com o menor custo possível.[561] Há dois conceitos principais de eficiência econômica: o de Pareto e o de Hicks. Para Pareto, uma mudança só será eficiente quando não for possível fazer uma alocação de recursos para melhorar o bem-estar de um indivíduo sem piorar o de outrem.[562] Nessa hipótese, diz-se que estamos em uma situação de "Ótimo de Pareto",[563] pois nenhuma das partes pode sofrer perdas para que a mudança seja eficiente.[564]

Já para Hicks, será eficiente a alocação de recursos que gerar um ganho social superior às perdas sofridas, sendo irrelevante a forma como se deu a distribuição dos benefícios e dos custos.[565] Segundo esse critério, o importante é que haja a possibilidade de os beneficiados pela mudança compensarem quem foi prejudicado ("perdedores"), não sendo necessário que essa compensação ocorra efetivamente.[566]

Em relação ao conceito de equilíbrio, ele pode ser melhor definido como "[...] o padrão comportamental interativo que se atinge quando todos os atores estão maximizando seus próprios interesses simultaneamente."[567] A partir da visão de

---

[561] PUGLIESE, Antônio Celso Fonseca; SALAMA, Bruno Meyerhof. A economia da arbitragem: escolha racional e geração de valor. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 17, jan./jun. 2008. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9671/Antonio%20Celso%20Fonseca%20Pugliese%20e%20Bruno%20Meyerhof%20Salama.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[562] PARREIRA, Liziane; BENACCHIO, Marcelo. Da análise econômica do Direito para a análise jurídica da Economia: a concretização da sustentabilidade. **Prisma Jur**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 186, jan./jun. 2012. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/934/93426128010.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[563] PARREIRA, Liziane; BENACCHIO, Marcelo. Da análise econômica do Direito para a análise jurídica da Economia: a concretização da sustentabilidade. **Prisma Jur**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 186, jan./jun. 2012. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/934/93426128010.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[564] PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de Análise Econômica do Direito**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2022. p. 70. *E-book*.

[565] PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de Análise Econômica do Direito**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2022. p. 70. *E-book*.

[566] SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é Pesquisa em Direito e Economia? **Cadernos Direito GV**, São Paulo, v. 5, n. 2. p. 24, mar. 2008. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/07f643d0-9fbc-4fc6-b22d-428d8f6be89a/content. Acesso em: 3 mar. 2024.

[567] PUGLIESE, Antônio Celso Fonseca; SALAMA, Bruno Meyerhof. A economia da arbitragem: escolha racional e geração de valor. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 17, jan./jun. 2008. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9671/Antonio%20Celso%20Fonseca%20Pugliese%20e%20Bruno%20Meyerhof%20Salama.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

eficiência trazida por Pareto, os equilíbrios são também chamados de “Ótimos de Pareto”.[568]

Portanto, uma vez apresentados o conceito da AED e as suas principais premissas, percebe-se a importância de utilizar esse método no estudo dos fenômenos jurídicos, eis que o Direito consiste em uma potente ferramenta de incentivo de comportamentos pelos agentes econômicos. Para tanto, passa-se, primeiramente, à análise da Reurb e do direito de propriedade a partir das ideias do economista peruano Hernando Soto, autor da obra “O mistério do capital.”

A respeito das ideias propostas por Soto, Fernandes[569] explica que o referido autor “[...] há podido recalcar la dimensión y las implicaciones económicas de la ilegalidad urbana.” A partir das ideias de Soto,[570] é possível extrair que uma política de regularização fundiária tem impactos positivos na economia do país, gerando a absorção da economia informal pela economia formal, através da inserção dos imóveis informais ao sistema formal de propriedade, transformando-os em ativos vivos e capazes de gerar capital.

Conforme Soto,[571] os países mais avançados economicamente são aqueles que possuem direito de propriedade bem definidos e com acesso difundido, ao contrário daqueles onde muitas pessoas não têm acesso ao sistema formal de propriedade, países no qual se formam duas espécies de economia e que dificultam o desenvolvimento econômico: um setor que observa a lei e outro setor empobrecido, que se encontra na extralegalidade.

A legislação referente à regularização fundiária foi desenvolvida a fim de garantir a segurança jurídica às pessoas que ocupam núcleos urbanos informais, além de melhorar as condições ambientais e urbanísticas dessas áreas regularizadas, promovendo o aumento do bem-estar daquela população.[572] Ocorre que a formalização da propriedade gera efeitos na sociedade muito além da melhora

---

[568] TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e economia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 21.

[569] FERNANDES, Edésio, La influencia de El misterio del capital de Hernando de Soto. *In*: MULLAHY, Laura; SMOLKA, Martim O. **Perspectivas urbanas**: temas críticos em políticas de suelo em América Latina. Cambridge: Lincon Institute of Land Policy, 2010. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf. Acesso em: 1 abr. 2024. p. 109-110.

[570] SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 244.

[571] SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 247-248.

[572] FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, *[S.l.],* v. 10, n. 3, p. 1452, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5011163/mod_resource/content/0/Ferreira%20Filho_2018_lógicas%20por%20trás%20da%20regularizaçaõ.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

da qualidade de vida, podendo promover estímulos ao crescimento da economia no país.[573]

Nesse sentido, Hernando Soto, em sua obra “O mistério do capital social”, buscou compreender quais são os motivos por detrás do enriquecimento dos países desenvolvidos, bem como as causas dos países em desenvolvimento não alcançarem sucesso nesse sentido.[574] Para tanto, Soto e os demais economistas que com ele trabalhavam analisaram a forma como o processo produtivo se desenvolvia nas periferias desses países subdesenvolvidos.[575]

A partir da análise do processo histórico de enriquecimento dos países desenvolvidos, Soto[576] percebeu que o não êxito dos países subdesenvolvidos não se deve à baixa realização de atividades econômicas, que, dentro dos países em desenvolvimento, está em crescimento. O autor extraiu que, na verdade, os mais pobres são responsáveis por grande parte do movimento da economia, tendo em vista seu grande espírito e engenhosidade empresarial, não sendo, este, portanto, uma das causas do subdesenvolvimento desses países mais pobres.[577]

O autor leciona que é a precariedade do sistema de direito de propriedade que dificulta o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos, uma vez que, embora estes possuam um grande volume de capital capaz de estimular suas economias, isso não ocorre em razão daquele consistir em capital morto.[578] Nessa

---

[573] FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, *[S.l.]*, v. 10, n. 3, p. 1453, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5011163/mod_resource/content/0/Ferreira%20Filho_2018_lógicas%20por%20trás%20da%20regularizaçaõ.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[574] LYRIO, Marco Roberto Serra. Entraves e avanços na Regularização Fundiária Urbana: o papel do serviço extrajudicial para seu deslinde. Dissertação (Mestrado pelo Programa Mestrado do Centro Universitário de Brasília). Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15796/1/61800059.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 66.

[575] FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, *[S.l.],* v. 10, n. 3, p. 1453-1454, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5011163/mod_resource/content/0/Ferreira%20Filho_2018_lógicas%20por%20trás%20da%20regularizaçaõ.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[576] SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 47.

[577] SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 47.

[578] ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. **Direitos de propriedade e renda pessoal:** um estudo de caso das comunidades do Caju. Rio de Janeiro: BNDES, 2006. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7711/2/Premio%20BNDES_28_Direitos%20de%20propriedade%20e%20renda%20pessoal_P.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 30.

linha, Neri[579] explica que “a alta informalidade da prioridade implica redução de valor de mercado dos ativos dos pobres, que seria uma espécie de capital morto na acepção de Soto.”

De acordo com Soto,[580] esses imóveis, por estarem fora do sistema formal de propriedade, não têm acesso a esse mecanismo essencial na produção da mais-valia, isto é, de extração de seu potencial econômico do imóvel, convertendo esse ativo em uma forma que possa ser mais bem manuseada e negociada. Fernandes[581] comenta que, embora a informalidade pareça ser uma forma mais barata de adquirir terra, na verdade, é o contrário, eis que o preço do metro quadrado do solo informal é muito superior àquele da propriedade regular, tendo em vista os investimentos referentes à água, saneamento e energia que o individuo precisa fazer na sua moradia irregular.

Destaca-se, ainda, que a informalidade é muito custosa para a sociedade como um todo, uma vez que “[...] los costos de políticas de remedio para mejorar los asentamientos irregulares son mayores que el costo de una nueva urbanización [...].”[582] Foi visto que o motivo pelo não êxito dos países subdesenvolvidos quanto ao crescimento econômico consiste, na verdade, no fato dessa informalidade presente nas trocas de mercado atrapalhar o desenvolvimento econômico, eis que essa limita as interações dos ocupantes ao sistema extralegal, impossibilitando a expansão de negociações.[583]

Assim, a informalidade nas atividades econômicas restringe dentro da sociedade a atuação dos agentes econômicos que atuam fora das determinações legais, excluindo-os de desenvolver relações econômicas com a parte da sociedade

---

[579] NERI, Marcelo. Sem garantias, nem crédito. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 57, p. 54, out. 2003. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/283e89fa-19bd-4f82-9246-9978b62e5ad1/content. Acesso em: 3 mar. 2024.

[580] SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 61.

[581] MULLAHY, Laura; SMOLKA, Martim O. **Perspectivas urbanas**: temas críticos em políticas de suelo em América Latina. Cambridge: Lincon Institute of Land Policy, 2010. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf. Acesso em: 1 abr. 2024. p. 448-449.

[582] MULLAHY, Laura; SMOLKA, Martim O. **Perspectivas urbanas**: temas críticos em políticas de suelo em América Latina. Cambridge: Lincon Institute of Land Policy, 2010. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf. Acesso em: 1 abr. 2024. p. 448-449.

[583] FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, *[S.l.]*, v. 10, n. 3, p. 1454, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5011163/mod_resource/content/0/Ferreira%20Filho_2018_lógicas%20por%20trás%20da%20regularizaçaõ.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

pertencente ao mercado formal, limitando-os a praticarem trocas apenas dentro do sistema informal, o que prejudica a economia do país como um todo.

No que tange à relação entre um imóvel em situação irregular e o desenvolvimento econômico, Soto[584] entende que a irregularidade imobiliária afeta negativamente o crescimento econômico, uma vez que a pessoa que possui um imóvel à margem da legalidade não consegue participar do mercado formal, marcado pela sua amplitude, eis que "[...] não tem acesso a um sistema legal de direitos de propriedade que represente os seus ativos de modo a torná-los amplamente transferíveis e fungíveis [...]", como a possibilidade de usá-los como garantia, por exemplo. Por isso, a extralegalidade imobiliária retira do imóvel a possibilidade de sua aplicação em qualquer processo produtivo e, consequentemente, de produção de capital.[585]

Somente se esse imóvel fosse representado adequadamente por um título formal de propriedade, permitindo seu rastreio pela burocracia da propriedade, é que ele poderia ser comercializado, tornando-se visível e fértil no mercado, e, assim, capaz de produzir capital e, consequentemente, de estimular o desenvolvimento econômico.[586] Conforme Soto,[587] "é a propriedade formal que proporciona o processo, as formas e as regras que fixam os ativos em uma condição que permite convertê-los em capital ativo.

O sistema formal de propriedade possibilita a verificação da existência de ativos, bem como do valor potencial desses ativos a partir das informações que são agrupadas nesse sistema, configurando-se este como o local de "nascimento" do capital, segundo Soto.[588] É justamente nesse ponto que a regularização fundiária age, isto é, na promoção da titulação dos ocupantes dos núcleos urbanos informais. A formalização da propriedade por meio da Reurb movimenta o mercado de garantias reais, eis que o imóvel, uma vez regularizado, poderá ser utilizado como garantia de empréstimos.[589]

---

[584] SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 245.

[585] FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, *[S.l.]*, v. 10, n. 3, p. 1455, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5011163/mod_resource/content/0/Ferreira%20Filho_2018_lógicas%20por%20trás%20da%20regularizaçaõ.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[586] SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 245.

[587] SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 59.

[588] SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 59-60.

[589] MALHEIROS, Rafael Taranto. A formalização da propriedade imobiliária e a oferta de crédito: a regularização fundiária como vetor de desenvolvimento econômico. **Revista da PGBC**, *[S.l.],* v.

Além de gerar uma potencialidade de ativos que podem ser aplicados na economia, essa proteção legal da propriedade pelo sistema formal gera diversos impactos positivos, dentre os quais estão: a segurança jurídica das transações; a união de informações em um único sistema; bem como a responsabilização das pessoas.[590] É claro que as ideias de Soto sofrem críticas, uma vez que não basta apenas a titulação dos ocupantes do imóvel irregular sem a união de outras políticas públicas que ajudem no processo de inclusão dos beneficiários da Reurb,

Em alguns países, por exemplo, o acesso ao crédito não foi um efeito com grandes proporções, que foi o que ocorreu na Tanzânia. Em uma pesquisa realizada em dois distritos da Tanzânia, Mbilinyi, Kaswamila e Asenga[591] chegaram à conclusão de que não houve uma grande mudança em relação ao acesso ao crédito. Embora haja essas críticas, a Reurb ainda se mostra como um importante instrumento para garantir a moradia adequada e ajudar no desenvolvimento econômico.

A proteção jurídica conferida pelo sistema formal imobiliário e pela definição precisa dos direitos de propriedade influencia nas próprias trocas ocorridas dentro do campo econômico, relacionando-se diretamente com a ideia de custos de transação. Nesse sentido, sob o viés da Análise Econômica do Direito, a Regularização Fundiária Urbana também pode ser vista como um importante meio de redução dos custos de transação, tendo impactos nas escolhas realizadas pelos agentes econômicos dentro do mercado.

Antes de discorrer sobre, mostra-se como relevante explicar o que são os custos de transação, como essa ideia surgiu, dentre outros elementos para, então, analisar de forma específica a Reurb pode ajudar a reduzi-los. A ideia de custos de transação foi desenvolvida pela economista Ronald Coase que introduziu esse conceito no seu livro “The Nature of Firm” (1937), tendo sido mais bem desenvolvido na sua obra posterior, “The Problem of Social Cost” (1960).

12, n. 12, p. 141, dez. 2018. Disponível em: https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/article/view/956/25. Acesso em: 3 mar. 2024.

590 FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, *[S.l.]*, v. 10, n. 3, p. 1455, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5011163/mod_resource/content/0/Ferreira%20Filho_2018_lógicas%20por%20trás%20da%20regularizaçaõ.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

591 MBILINTI, Jane J.; KASWAMILA, Abiud L.; ASSENGA, Emiliana A. Implication of land regularization in accessing credits from financial institutions in Tanzania. **Current Urban Studies**, [S.l.], v. 10, n. 4, p. 540, dez. 2022. Disponível em: https://www.scirp.org/pdf/cus_2022110815023368.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

Na primeira obra, Coase explicou que a firma existe, pois algumas transações são mais rentáveis quando efetivadas dentro da própria firma, e não do mercado, uma vez que há um custo associado ao uso do mercado (mecanismo de organização de preços),[592] podendo este ser superior aos custos referentes à realização da operação pela própria firma.[593] Segundo o autor, a firma seria um agente econômico racional maximizador que atua a fim de aumentar sua receita à custa de baixos custos,[594] uma vez que sempre ao realizar transações comerciais, os agentes econômicos necessariamente arcam com os custos de efetivá-las.[595]

Os custos de transação são "o custo de se recorrer ao sistema de preços, ou seja, o mercado",[596] como o custo de escrever o contrato, analisar os preços dos produtos, fiscalizar os produtos, obter informações necessária, dentre outros.[597] Timm[598] leciona que eles são "o custo envolvido em uma transação econômica para adquirir e transferir direitos de propriedade." Sztajn[599] os define como aqueles que os agentes incorrem ao realizar transações, isto é, que decorrem das medidas que são tomadas para possibilitar uma operação.

Esses custos, portanto, são todos relacionados aos intercâmbios econômicos que ocorrem na sociedade durante a interação entre os agentes do sistema

---

[592] COASE, Ronald Harry. The Nature of the Firm. **Economica**, *[S.l.]*, v. 4, n. 16, p. 388-390, nov. 1937. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7922723/mod_resource/content/0/COASE%2C%20Ronald%20Harry.%20The%20nature%20of%20the%20firm.%20economica%2C%20v.%204%2C%20n.%2016%2C%20p.%20386-405.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

[593] COASE, Ronald Harry. The Nature of the Firm. **Economica**, *[S.l.]*, v. 4, n. 16, p. 392, nov. 1937. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7922723/mod_resource/content/0/COASE%2C%20Ronald%20Harry.%20The%20nature%20of%20the%20firm.%20economica%2C%20v.%204%2C%20n.%2016%2C%20p.%20386-405.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

[594] TIMM, Luciano Benetti. **Arbitragem nos contratos empresariais, internacionais e governamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 5.

[595] COASE, Ronald Harry. The problem of social cost. **The Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3, p. 27, out. 1960. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/724810. Acesso em: 10 jan. 2024.

[596] SILVA, Lucas Emanuel da; FARIAS, Tácito Augusto. Uma revista a Ronald H. Coase. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano 18, v. 3, n. 35, p. 864, dez. 2016. Disponível em: https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/3904/3087. Acesso em: Acesso em: 3 mar. 2024.

[597] SILVA, Lucas Emanuel da; FARIAS, Tácito Augusto. Uma revista a Ronald H. Coase. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano 18, v. 3, n. 35, p. 864, dez. 2016. Disponível em: https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/3904/3087. Acesso em: 3 mar. 2024.

[598] TIMM, Luciano Benetti. **Arbitragem nos contratos empresariais, internacionais e governamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 20.

[599] SZTAJN, Rachel. A incompletude do contrato de sociedade. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v. 99, p. 284, 2004. Disponível em: https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67626/70236. Acesso em: 20 abr. 2024.

produtivo.[600] De forma suscinta, Sztajn[601] explica que esses custos abrangem todas as ações e tempo utilizados para encontrar o bem desejado, bem como de decidir se a operação seria realizada.

Eles podem ser divididos em custos de: a) procura; b) negociação; e c) execução. Os primeiros consistem naqueles necessários para se procurar os bens e produtos desejados pelos agentes, as partes para a realização da transação e as melhores propostas e produtos, por exemplo.[602] Os segundos são os que as partes incorrem para se chegar a um acordo para concretizar a contratação, como o custo de redação contrato.[603]

Ou seja, eles consistem nos gastos decorrentes da produção e negociação dos contratos. Já os de execução ou de monitoramento são os custos referentes à fiscalização do adimplemento contratual e ao uso de instrumentos (Poder Judiciário, a arbitragem, ...) que forcem a execução da obrigação quando esta não for cumprida pela outra parte.[604] Importante mencionar que os custos de transação existem devido à racionalidade limitada do homem e ao oportunismo. A racionalidade limitada consiste no fato de o ser humano possuir uma capacidade cognitiva

---

[600] PUGLIESE, Antônio Celso Fonseca; SALAMA, Bruno Meyerhof. A economia da arbitragem: escolha racional e geração de valor. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 19, jan./jun. 2008. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9671/Antonio%20Celso%20Fonseca%20Pugliese%20e%20Bruno%20Meyerhof%20Salama.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[601] SZTAJN, Rachel. A incompletude do contrato de sociedade. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v. 99, p. 284, 2004. Disponível em: https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67626/70236. Acesso em: 20 abr. 2024.

[602] TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. Direito contratual como redutor das falhas de mercado. Dissertação (Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/77180/000895668.pdf?sequence=1. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 148.

[603] TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. Direito contratual como redutor das falhas de mercado. Dissertação (Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/77180/000895668.pdf?sequence=1. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 149.

[604] TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. Direito contratual como redutor das falhas de mercado. Dissertação (Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/77180/000895668.pdf?sequence=1. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 149.

limitada, uma vez que os indivíduos não conseguem prever todas as situações futuras relacionadas a um fenômeno, a uma relação contratual.[605]

Já o oportunismo consiste no fato de que alguns agentes, buscando obter mais benefícios, agem de uma forma prejudicial a outra parte, causando lhe prejuízos, como por meio da ocultação de informações ou fraude.[606] Nessa linha, Williamson[607] explica que o oportunismo consiste na "[...] variety of self-interest seeking but extends simple self-interest seeking to include self-interest seeking with guile."

Ambos os fatores influenciam no aumento dos custos de transação, pois as partes precisam realizar mais relações contratuais em virtude dessa limitação de informações e da possibilidade da prática de comportamentos oportunistas. Por isso, é importante a discussão de como a regularização fundiária e o direto de propriedade podem servir para reduzir esses custos causados pela racionalidade limitada e pelo oportunismo.

A Regularização Fundiária Urbana constitui um importante instrumento de redução de custos de transação, pois a regularização dos imóveis informais resulta na titulação dos seus ocupantes, o que leva a definição dos direitos de propriedade.[608] Uma vez estando bem definidos os direitos de propriedade, os custos de transação serão reduzidos, tendo em vista que haverá menos incertezas

---

[605] GINO, Bethsaida de Sá Barreto Diaz. **A arbitragem como meio de redução dos custos de transação nos contratos empresariais da região metropolitana do Cariri (RMC)**. Dissertação (Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Empresa e dos Negócios). Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Porto Alegre, 2021. Disponível em: https://repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9728/Bethsaida%20de%20Sa%20Barreto%20Diaz%20Gino_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 48.

[606] GINO, Bethsaida de Sá Barreto Diaz. **A arbitragem como meio de redução dos custos de transação nos contratos empresariais da região metropolitana do Cariri (RMC)**. Dissertação (Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Empresa e dos Negócios). Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Porto Alegre, 2021. Disponível em: https://repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9728/Bethsaida%20de%20Sa%20Barreto%20Diaz%20Gino_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 49-50.

[607] WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. **Journal of Law and Economics**, *[S.l]*, v. 22, n. 2, p. 234., out. 1979. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1600951/mod_resource/content/1/w1979.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

[608] ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. **Direitos de propriedade e renda pessoal:** um estudo de caso das comunidades do Caju. Rio de Janeiro: BNDES, 2006. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7711/2/Premio%20BNDES_28_Direitos%20de%20propriedade%20e%20renda%20pessoal_P.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 28.

quanto ao referido direito, o que, consequentemente, aumentará também o valor deste ativo.[609]

Nesse sentido, North[610] explica que há uma relação entre incertezas e o valor dos ativos constatada, sendo estes maiores quando aquelas forem menores:

> The greater the uncertainty of the buyer, the lower the value of the asset. Likewise, the institutional structure will determine the risks to the seller that the contract will be fulfilled or that be indemnified in case of default.

Em razão da importância da definição e da garantia dos direitos de propriedade, o autor sustenta a relevância das instituições, visto que o desenvolvimento econômico é diretamente impactado pela definição daqueles direitos que, se ineficientes, acabam por impactar negativamente o crescimento deste.[611] Destacando o papel das instituições, que consistem em restrições criadas a fim de estruturar as interações na sociedade, North[612] comenta que elas são essenciais, estando as normas que regulam a propriedade entre elas, explicando que as instituição são:

> the humanly devised constraints that structure political, economic, and social interactions. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights).

Destaca-se que, para o autor, serão eficientes os direitos de propriedade que estimulem o investimento privado, intensificando o desenvolvimento econômico, não adotando o referido autor a ideia de eficiente do Teorema de Pareto.[613] A importância de uma boa estruturação de direitos de propriedade também é trazida

---

609 ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. **Direitos de propriedade e renda pessoal:** um estudo de caso das comunidades do Caju. Rio de Janeiro: BNDES, 2006. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7711/2/Premio%20BNDES_28_Direitos%20de%20propriedade%20e%20renda%20pessoal_P.pdf. Acesso em: Acesso em: 3 mar. 2024. p. 28.

610 NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p. 63.

611 ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. **Direitos de propriedade e renda pessoa: um estudo de caso das comunidades do Caju**. Rio de Janeiro: BNDES, 2006. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7711/2/Premio%20BNDES_28_Direitos%20de%20propriedade%20e%20renda%20pessoal_P.pdf. Acesso em: Acesso em: 3 mar. 2024. p. 30.

612 NORTH, Douglass. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, *[S.l.]*, v. 5, n. 1, 1991, p. 97. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1695541/mod_resource/content/1/North%20%281991%29.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

613 ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. **Direitos de propriedade e renda pessoa: um estudo de caso das comunidades do Caju**. Rio de Janeiro: BNDES, 2006. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7711/2/Premio%20BNDES_28_Direitos%20de%20propriedade%20e%20renda%20pessoal_P.pdf. Acesso em: Acesso em: 3 mar. 2024. p. 30.

por Allen,[614] que leciona que uma boa definição desses direitos faz com que não seja necessário grandes gastos e esforços para protegê-los:

> When property rights are perfect, no unauthorized transfers in rights can take place (by definition), and as a result, no effort is made to steal or protect those rights. When property rights are incomplete, wealth maximizing individuals will try to further establish their property rights, and resources will be devoted toward their capture: some rights may be stolen when the opportunity arises, and some resources will be used for protection. Thus, people exchange to generate wealth, but in the process, they must establish and maintain rights over their wealth. This leads to a definition of transaction costs.

Malheiros [615] comenta que a precária definição ou garantia dos direitos de propriedade, leva as pessoas a não se arriscarem em investir em empreendimentos. Isso se deve, pois, embora o referido investimento possa até gerar consequências positivas para a sociedade, os custos da organização inadequada dos direitos de

---

[614] ALLEN, Douglas W., What Are Transaction Costs? (July 1, 1991). **Research in Law and Economics**, *[S.l.]*, n. 14, p. 2, 1991. Disponível em: https://download.ssrn.com/21/07/07/ssrn_id3882114_code59213.pdf?response-content-disposition=inline&X-Amz-Security-Token=IQoJb3JpZ2luX2VjEEUaCXVzLWVhc3QtMSJIMEYCIQDTeb9ts56UuTLGkATdSUAQfhGJm2kNnemXJXYavKiW3AIhAPYa%2FM0jiEfXjgPjghEKTKJlfT4zydgF4uL%2F64IKTeAhKsYFCL7%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2FwEQBBoMMzA4NDc1MzAxMjU3IgwGN9SuGMaTZjGZIw8qmgUo%2FIq0MAn9dbiwDzG77N4Xom9j4Nj5%2BZw7lK0pIuNWoeGuT2Sfo9qy7xAGfWNYBlX9kbuse1SasDQkvQ4fyokne2z6d93hH0xkOuCSvqB6vKFMo%2BJMGX9hmxDQC%2FDhYRKTnWOlt31vEayI9ALrv0VE%2Bp8xbXeh2iVBoK7diKwlrin8BNThKpsJcMLI1Y0h7%2Buc8xX%2BP7CMef6TB4xM9DFNYVYV%2Bx9DBvkgxH5oHUZJVr7qWzhiU14bPulaw61eVtHQn4NKDBOxbzYldgUxXd%2BXe53VxOdbCUayJv%2B6rz4HYFUbXeUWWIDid01S9STVQ%2F4TS5Oz610US9swg%2Bc2X2IiiwvrMoO1%2FAjzHOUVwo3WJCfAlh8yTb9HcJODSo%2BMaW9q8r8h5vPlZpeT22%2BcUquKx4HxH1QRHJPWy8P1teYuscR%2B5cOjQcpuGErJ12AePZIUEXVHxhCSLcubtSHt7FY6GVjMzMCO0m7KEM%2BWcCVX4eQGPRp0m7dD4PWt1jCQUhw7hImMblw0LhN6c2Jh9FthXjSBhQgSW3Yc1pi62c%2BQYLAZGdxRqVcDLrYR05x%2BT%2F%2BxWPo45E6CfVcKPzDK6Rx%2FD4ZSOeDRsyeJhTWzSvA%2BhwmWlvp5JjgfQRJ55WlUKU%2Fsa0Jie6pbNpj15Dv%2FIBSBsyZv5n82utw9y1t%2BZlotreK1%2FaSsckygdscqaNNhGn22ydo%2Fxtw8Vkx6xK9V5%2F4aTqY1Qwl7W8hnT8ZOVWw%2BoLzw9RYFxYSL99Vp3kpFitxJCm7tMCHW8Xhtz9mP8z0SQeaqPjWUNWkNDB38ggyX%2BwhaC33%2BDvHDSMDlUumkDGSB%2F5oE42kLc0fEmwzMt9c6dcaM5Z1if64%2FHJHyAfMEe%2FlLgvrVtlY0mcgwmryYuQY6sAEGv0Vfkho%2FZ9P27QITNDir%2FCQzkk7RSAH4DI0cQ6v2cz3UorMkFSwXm4RMCPVVynFePwwQu0nq26RERPhHBLG8XTPntRPrk2NPn2UZSUEMdghy%2Fu4LClHTQif0IQCbKNBtv0L%2Ft%2FZJMtVxycqsX3lPWM9te8zyUCIlYatoVUNCQiTzoPIifHhVB54GKmV%2FJARDSIQUriuYgnUusaJuA5PCzm%2B0jnT9DsrdHFYKzixOow%3D%3D&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Date=20241102T134350Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=300&X-Amz-Credential=ASIAUPUUPRWERKKXQJJQ%2F20241102%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Signature=3a613811116f6d617f73e2f23d7a2b2c73758ae15ddfc256826aa2a13ca289d5&abstractId=3882114. Acesso em: 3 mar. 2024.

[615] MALHEIROS, Rafael Taranto. A formalização da propriedade imobiliária e a oferta de crédito: a regularização fundiária como vetor de desenvolvimento econômico. **Revista da PGBC**, *[S.l.]*, v. 12, n. 12, p. 145-146, dez. 2018. Disponível em: https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/article/view/956/25. Acesso em: 3 mar. 2024.

propriedades são maiores do que os benéficos daquele.[616] Essa conclusão também corresponde ao pensamento de Allen[617] que explica que maiores serão os ganhos do mercado se os direitos de propriedade estiverem bem definidos:

> in the absence of property rights, there are no gains from trade; (2) when property rights are complete, all gains from trade are maximized and the distribution of income is determined by the initial assignment of rights; and (3) there is a continuum between (1) and (2) — that is, as property rights become better defined, the gains from trade increase.

A titulação decorrente do processo de regularização fundiária, ainda, auxilia na redução dos custos de transação referentes à obtenção de informação, eis que todos os ônus e encargos presentes na propriedade estarão disponibilizados no sistema registral, impedindo assim que o vendedor atue de forma oportunista, por exemplo, ocultando informações que talvez desestimulariam o comprador a realizar o negócio. Caso existisse incerteza quanto ao referido direito, o comprador acabaria

---

[616] MALHEIROS, Rafael Taranto. A formalização da propriedade imobiliária e a oferta de crédito: a regularização fundiária como vetor de desenvolvimento econômico. **Revista da PGBC**, *[S.l.],* v. 12, n. 12, p. 145-146, dez. 2018. Disponível em: https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/article/view/956/25. Acesso em: 3 mar. 2024.

[617] ALLEN, Douglas W., What Are Transaction Costs? (July 1, 1991). **Research in Law and Economics**, *[S.l.]*, n. 14, p. 2, 1991. Disponível em: https://download.ssrn.com/21/07/07/ssrn_id3882114_code59213.pdf?response-content-disposition=inline&X-Amz-Security-Token=IQoJb3JpZ2luX2VjEEUaCXVzLWVhc3QtMSJIMEYCIQDTeb9ts56UuTLGkATdSUAQfhGJm2kNnemXJXYavKiW3AIhAPYa%2FM0jiEfXjgPjghEKTKJlfT4zydgF4uL%2F64IKTeAhKsYFCL7%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2FwEQBBoMMzA4NDc1MzAxMjU3IgwGN9SuGMaTZjGZIw8qmgUo%2FIq0MAn9dbiwDzG77N4Xom9j4Nj5%2BZw7lK0pIuNWoeGuT2Sfo9qy7xAGfWNYBlX9kbuse1SasDQkvQ4fyokne2z6d93hH0xkOuCSvqB6vKFMo%2BJMGX9hmxDQC%2FDhYRKTnWOlt31vEayI9ALrv0VE%2Bp8xbXeh2iVBoK7diKwlrin8BNThKpsJcMLI1Y0h7%2Buc8xX%2BP7CMef6TB4xM9DFNYVYV%2Bx9DBvkgxH5oHUZJVr7qWzhiU14bPulaw61eVtHQn4NKDBOxbzYldgUxXd%2BXe53VxOdbCUayJv%2B6rz4HYFUbXeUWWIDid01S9STVQ%2F4TS5Oz610US9swg%2Bc2X2IiiwvrMoO1%2FAjzHOUVwo3WJCfAlh8yTb9HcJODSo%2BMaW9q8r8h5vPlZpeT22%2BcUquKx4HxH1QRHJPWy8P1teYuscR%2B5cOjQcpuGErJ12AePZIUEXVHxhCSLcubtSHt7FY6GVjMzMCO0m7KEM%2BWcCVX4eQGPRp0m7dD4PWt1jCQUhw7hImMblw0LhN6c2Jh9FthXjSBhQgSW3Yc1pi62c%2BQYLAZGdxRqVcDLrYR05x%2BT%2F%2BxWPo45E6CfVcKPzDK6Rx%2FD4ZSOeDRsyeJhTWzSvA%2BhwmWlvp5JjgfQRJ55WlUKU%2Fsa0Jie6pbNpj15Dv%2FIBSBsyZv5n82utw9y1t%2BZlotreK1%2FaSsckygdscqaNNhGn22ydo%2Fxtw8Vkx6xK9V5%2F4aTqY1Qwl7W8hnT8ZOVWw%2BoLzw9RYFxYSL99Vp3kpFitxJCm7tMCHW8Xhtz9mP8z0SQeaqPjWUNWkNDB38ggyX%2BwhaC33%2BDvHDSMDlUumkDGSB%2F5oE42kLc0fEmwzMt9c6dcaM5Z1if64%2FHJHyAfMEe%2FlLgvrVtlY0mcgwmryYuQY6sAEGv0Vfkho%2FZ9P27QITNDir%2FCQzkk7RSAH4DI0cQ6v2cz3UorMkFSwXm4RMCPVVynFePwwQu0nq26RERPhHBLG8XTPntRPrk2NPn2UZSUEMdghy%2Fu4LClHTQif0IQCbKNBtv0L%2Ft%2FZJMtVxycqsX3lPWM9te8zyUCIlYatoVUNCQiTzoPIifHhVB54GKmV%2FJARDSIQUriuYgnUusaJuA5PCzm%2B0jnT9DsrdHFYKzixOow%3D%3D&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Date=20241102T134350Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=300&X-Amz-Credential=ASIAUPUUPRWERKKXQJJQ%2F20241102%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Signature=3a613811116f6d617f73e2f23d7a2b2c73758ae15ddfc256826aa2a13ca289d5&abstractId=3882114. Acesso em: 3 mar. 2024.

por arcar com custos elevados. Nesse sentido, Becker[618] leciona que o crescimento econômico do país está diretamente relacionado com a segurança jurídica proporcionada pelo sistema registral, tendo em vista que a eficácia daquele impacta diretamente o desenvolvimento do país.

A proteção do direito da propriedade se mostra importante, facilitando as transações imobiliárias e, assim, o desenvolvimento econômico, pois: reduz a assimetria informacional e, consequentemente, os custos referentes à ausência de informações; e viabiliza a compra, eis que dá segurança ao credor de um empréstimo de que o devedor cumprirá com sua obrigação, dando este como garantia real o próprio imóvel comprado.[619] Ferreira Filho[620] explica que o fácil acesso à situação jurídica e fática do bem pertencente a uma pessoa e aonde esta pode ser encontrada para eventual responsabilização estimula a realização de negócios jurídicos, visto que traz segurança a estes, reduzindo os custos de transação.

Percebe-se, portanto, que a formalização dos imóveis informais objeto de Reurb criam um ambiente propício para negociação, tendo impacto positivo no desenvolvimento econômico. Isso se deve, justamente, pela redução dos custos de informação decorrentes da fácil identificação do proprietário e de seus bens disponíveis em caso de uma eventual responsabilização. Nessa linha, Allen[621]

---

618 BECKER, Bruno. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e a sua relevância para o investimento no setor econômico. **Revista de Direito Imobiliário**, [S.l.], ano 35, v. 72, p. 98, jan./jun. 2012. Disponível em: https://www.irib.org.br/publicacoes/RDI72/pdf.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

619 GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez. A função econômica dos sistemas registrais. *In*: OBSERVATÓRIO do Registro. *[S.l.],* 24 jun. 2012. Disponível em: https://cartorios.org/2012/06/24/a-funcao-economica-dos-sistemas-registrais/. Acesso em: 3 mar. 2024.

620 FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, *[S.l.]*, v. 10, n. 3, p. 1460, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5011163/mod_resource/content/0/Ferreira%20Filho_2018_lógicas%20por%20trás%20da%20regularizaçaõ.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

621 ALLEN, Douglas W., What Are Transaction Costs? (July 1, 1991). **Research in Law and Economics**, *[S.l.]*, n. 14, p. 6, 1991. Disponível em: https://download.ssrn.com/21/07/07/ssrn_id3882114_code59213.pdf?response-content-disposition=inline&X-Amz-Security-Token=IQoJb3JpZ2luX2VjEEUaCXVzLWVhc3QtMSJIMEYCIQDTeb9ts56UuTLGkATdSUAQfhGJm2kNnemXJXYavKiW3AIhAPYa%2FM0jiEfXjgPjghEKTKJlfT4zydgF4uL%2F64IKTeAhKsYFCL7%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2FwEQBBoMMzA4NDc1MzAxMjU3IgwGN9SuGMaTZjGZIw8qmgUo%2FIq0MAn9dbiwDzG77N4Xom9j4Nj5%2BZw7lK0pIuNWoeGuT2Sfo9qy7xAGfWNYBlX9kbuse1SasDQkvQ4fyokne2z6d93hH0xkOuCSvqB6vKFMo%2BJMGX9hmxDQC%2FDhYRKTnWOlt31vEayI9ALrv0VE%2Bp8xbXeh2iVBoK7diKwlrin8BNThKpsJcMLI1Y0h7%2Buc8xX%2BP7CMef6TB4xM9DFNYVYV%2Bx9DBvkgxH5oHUZJVr7qWzhiU14bPulaw61eVtHQn4NKDBOxbzYldg

destaca que toda informação a respeito das qualidades e atributos de um bem tem um custo, explicando que “information regarding the number and levels of each good’s attributes is not free.”

Nesse sentido, Coase[622] comenta que as negociações vão depender de diversos custos (custos de transação) que envolvem desde a escolha do outro contratante até a elaboração dos termos do contrato, conforme se extrai do seguinte trecho:

> In order to carry out a market transaction it is necessary to discover who it is that one wishes to deal with, to inform people that one wishes to deal and on what terms, to conduct negotiations leading up to a bargain, to draw up the contract, to undertake the inspection needed to make sure that the terms of the contract are being observed, and so on.

Assim, percebe-se que a Reurb tem o potencial de afastar esses custos, estimulando as negociações imobiliárias e as concessões de crédito. A Regularização Fundiária Urbana, ainda, reduz a disputa judicial decorrente de conflitos fundiários, uma vez que, ao titular os ocupantes dos assentamentos informais, definindo os direitos de propriedade de cada um, ela reduz a busca judicial para a discussão a respeito de eventual direito ou não sobre certo imóvel.

Os custos envolvidos nos litígios submetidos ao Poder Judiciário ultrapassam as taxas judiciais e as despesas processuais, eis que as partes ainda arcam com os custos da falta de técnica do julgador; da demora do julgamento; e das incertezas

---

UxXd%2BXe53VxOdbCUayJv%2B6rz4HYFUbXeUWWIDid01S9STVQ%2F4TS5Oz610US9swg%2Bc2X2IiiwvrMoO1%2FAjzHOUVwo3WJCfAlh8yTb9HcJODSo%2BMaW9q8r8h5vPlZpeT22%2BcUquKx4HxH1QRHJPWy8P1teYuscR%2B5cOjQcpuGErJ12AePZIUEXVHxhCSLcubtSHt7FY6GVjMzMCO0m7KEM%2BWcCVX4eQGPRp0m7dD4PWt1jCQUhw7hImMblw0LhN6c2Jh9FthXjSBhQgSW3Yc1pi62c%2BQYLAZGdxRqVcDLrYR05x%2BT%2F%2BxWPo45E6CfVcKPzDK6Rx%2FD4ZSOeDRsyeJhTWzSvA%2BhwmWlvp5JjgfQRJ55WlUKU%2Fsa0Jie6pbNpj15Dv%2FIBSBsyZv5n82utw9y1t%2BZlotreK1%2FaSsckygdscqaNNhGn22ydo%2Fxtw8Vkx6xK9V5%2F4aTqY1Qwl7W8hnT8ZOVWw%2BoLzw9RYFxYSL99Vp3kpFitxJCm7tMCHW8Xhtz9mP8z0SQeaqPjWUNWkNDB38ggyX%2BwhaC33%2BDvHDSMDlUumkDGSB%2F5oE42kLc0fEmwzMt9c6dcaM5Z1if64%2FHJHyAfMEe%2FlLgvrVtlY0mcgwmryYuQY6sAEGv0Vfkho%2FZ9P27QITNDir%2FCQzkk7RSAH4DI0cQ6v2cz3UorMkFSwXm4RMCPVVynFePwwQu0nq26RERPhHBLG8XTPntRPrk2NPn2UZSUEMdghy%2Fu4LClHTQif0IQCbKNBtv0L%2Ft%2FZJMtVxycqsX3lPWM9te8zyUCllYatoVUNCQiTzoPIifHhVB54GKmV%2FJARDSIQUriuYgnUusaJuA5PCzm%2B0jnT9DsrdHFYKzixOow%3D%3D&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Date=20241102T134350Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=300&X-Amz-Credential=ASIAUPUUPRWERKKXQJJQ%2F20241102%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Signature=3a613811116f6d617f73e2f23d7a2b2c73758ae15ddfc256826aa2a13ca289d5&abstractId=3882114. Acesso em: 3 mar. 2024.

[622] COASE, Ronald Harry. The problem of social cost. **The Journal of Law and Economics**, Chicago, 1960. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/724810. Acesso em: 10 jan. 2024.

quanto à decisão.[623] Ao conter diversas informações relevantes para a celebração do negócio jurídico, o título ajuda a aumentar a confiança do mercado, bem como o registro desse título auxilia na resolução de conflitos judiciais decorrentes, por exemplo, da não análise da situação fática atual do imóvel perante o Registro de Imóveis.[624]

Diante disso, há uma redução de custos por parte dos próprios beneficiários da Reurb que não terão que gastar grandes quantias em processo judiciais a fim de discutir sobre a questão de sua propriedade, uma vez que o procedimento de Reurb se dá pela via administrativa, podendo, excepcionalmente, dar-se pela via judicial. Assim, percebe-se que a regularização fundiária não deve ser analisada apenas quanto aos custos no sentido financeiro, mas sim, sob uma ótica econômica, como sendo um redutor de custos de transação.

Ao analisar os impactos do programa de regularização fundiária da comunidade de Caju, no Rio de Janeiro, juntamente com os dados não-institucionais dos indivíduos moradores da referida comunidade (como renda pessoal, escolaridade, trabalho...), Andrade[625] confirmou a importância das instituições (principalmente, a definição dos direitos de propriedade) como meio de influenciar a renda pessoal dos beneficiados, bem como na riqueza de toda a sociedade. Assim, com base em sua pesquisa empírica realizada, a autora concluiu que a definição, a atribuição e a garantia de direitos de propriedade têm efeitos positivos na renda pessoal nas favelas.[626]

Conclui-se, portanto, que a Regularização Fundiária Urbana se trata de um importante meio de redução de custos de transação, trazendo segurança jurídica em

---

[623] TIMM, Luciano Benetti; JOBIM, Eduardo. Arbitragem, os Contratos Empresariais e a Interpretação Econômica do Direito. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 81, jun. 2007. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/view/2910. Acesso em: 3 mar. 2024.

[624] SILVA, André Williams Formiga da. **A problemática fundiária brasileira**: perspectivas e desafios. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Católica de Santos, Santos, 2021. Disponível em: https://tede.unisantos.br/bitstream/tede/7463/1/André%20Williams%20Formiga%20da%20Silva.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 101.

[625] ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. **Direitos de propriedade e renda pessoal**: um estudo de caso das comunidades de Caju. Rio de Janeiro: BNDES, 2006. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7711/2/Premio%20BNDES_28_Direitos%20de%20propriedade%20e%20renda%20pessoal_P.pdf. Acesso em: 1 mai. 2024. p. 89.

[626] ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. **Direitos de propriedade e renda pessoal**: um estudo de caso das comunidades de Caju. Rio de Janeiro: BNDES, 2006. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7711/2/Premio%20BNDES_28_Direitos%20de%20propriedade%20e%20renda%20pessoal_P.pdf. Acesso em: 1 mai. 2024. p. 90.

relação aos direitos de propriedade em virtude da titulação dos ocupantes beneficiários do procedimento de Reurb.

4.5 Diretrizes de boas práticas para uma implementação efetiva da Reurb pelos seus agentes responsáveis

A partir do que foi estudado até o presente momento nesta pesquisa, percebe-se que a implementação efetiva da Reurb encontra diversos desafios que vão desde questões financeiras e políticas a aspectos relacionados à falta de conhecimento e capacitação técnica, receio de aplicação dos dispositivos da Lei nº 13.465/17, dentre outros desafios. A partir da análise das dificuldades presentes na efetivação da Reurb, percebeu-se que elas vão desde dificuldades enfrentadas dentro das próprias instituições responsáveis pela Reurb, como os Municípios e o Registro de Imóveis, bem como nas interações interinstitucionais destas uma com as outras e com a própria população a ser beneficiada, além de outras instituições importantes na efetivação da Reurb.

Muitos dos desafios enfrentados na implementação da Reurb se devem pelas próprias características desta, como seu caráter multidisciplinar, que exige para sua efetivação a atuação diversos profissionais, além de cooperação mútua entre estes. Nesse sentido Santos e Arruda[627] comentam que um dos grandes obstáculos é a falta de capacidade de atuação institucional e cooperativa, o que atrapalha a efetivação da política pública de regularização fundiária, visto que esta visa cumprir uma grande diversidade de objetivos que exigem uma atuação intergovernamental, com diferentes setores e atores. Esses desafios geram o atraso na concretização da Reurb e na promoção dos diversos benefícios sociais e econômicos, sendo, portanto, importante definir ações e estratégias de cooperação.

Ao analisar alguns dos entraves enfrentados pelos principais atores na efetivação da Reurb no país, bem como os diversos benefícios sociais e econômicos decorrentes da regularização, surgiu o questionamento referente a quais são as diretrizes que poderiam, em complementação ao procedimento de Reurb, auxiliar na

[627] SANTOS, Dhionathan Oliveira dos; ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira de. Cidades em disputa e os desafios da Regularização Fundiária Urbana. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Rio de Janeiro, ano 19, v. 21, n. 71, p. 58, jan./jun. 2023. Disponível em: https://boletimpetroleoroyaltieseregiao.ucam-campos.br/index.php/bprr/article/view/143/135. Acesso em: 20 mai. 2024.

efetiva implementação desta no país. A hipótese consistiu na ideia de que, através da adoção de certas ações pelos agentes responsáveis pela Reurb, partindo-se da estipulação de algumas diretrizes práticas para a atuação destes, seria possível tornar a implementação da regularização fundiária urbana efetiva.

Dessa forma, a partir de pesquisas bibliográficas e da coleta de dados por meio de questionários e entrevistas aplicadas a alguns dos agentes que atuam na regularização fundiária, sendo os primeiros realizados pela própria pesquisadora, e as outras entrevistas obtidas indiretamente por meio de vídeos que aquela teve acesso através da Internet, conclui-se que, a partir de certas mudanças nas ações praticadas dentro das próprias instituições e na forma como estas interagem uma com as outras, orientadas por algumas diretrizes práticas complementares ao procedimento de Reurb, é possível trazer uma maior efetividade na implementação da Regularização Fundiária Urbana no país.

Assim, cada instituição verá de que forma é possível elas modificarem as ações que já realizam e inserirem outras novas práticas para melhorar a efetivação do processo de Reurb como um todo, eis que a atuação daquelas interferem nas demais etapas da regularização fundiária. Nesse sentido, Williamson et al[628] entendem que “even if the focus within an organization is on the capacity to perform a particular function, the overall policy environment must, nevertheless, always be considered to ensure coherence of specific actions with macrolevel conditions.”

Dessa forma, sob análise da Reurb, pode-se fazer uma relação de que é necessário que a instituição, além fazer seu papel dentro do sistema (como o Registro de Imóveis no registro da CRF, por exemplo), atente-se as demais ações específicas realizadas pelas outras instituições (como o procedimento administrativo liderado pelo Município) a fim de garantir uma coerência do sistema como um todo. Essa coerência deve também estar presente para a efetivação da política pública fundiária e do processo de Reurb, que depende de diversas ações e agentes para sua implementação.

Por isso, é importante criar formas de promover o diálogo interinstitucional e o alinhamento de diretrizes nos processos de Reurb, além de criar ferramentas que estimulem a participação popular, podendo, para tanto, instituições, como o Registro

---

[628] WILLIAMSON, Ian. et al. **Land Administration for Sustainable Development**. 1. ed. Red Lands: ESRI Press Academic, 2010. p. 299. *E-book*. Disponível em: https://eng.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0004/3929728/land-admin-for-sustainable-development.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

de Imóveis e o Município, dentre outras, adotar práticas nesse sentido. Nessa linha, Jorge[629] destaca a importância do alinhamento de diretrizes gerais pelas instituições envolvidas na Reurb, eis que, assim, é possível estabelecer uma sintonia entre todos eles, facilitando a realização do processo de regularização através do conhecimento de objetivos, definição dos locais irregulares que necessitam prioritariamente de regularização, bem como ajuda na definição da divisão das respectivas ações a serem tomadas por cada instituição nesse processo.

A referida autora se posiciona no sentido de que a realização da regularização fundiária urbana pode se tornar um processo mais célere, eficiente, dinâmico e menos custoso por meio da elaboração de acordos entre os agentes responsáveis pela Reurb, aprimorando a gestão do procedimento de Reurb por meio de ações integradas.[630] Essa cooperação é indispensável, tendo em vista a multidisciplinariedade da Regularização Fundiária Urbana, devendo, portanto, haver a união entre Município, Estado, advogados, promotores, registradores, universidades e diversos outros agentes para a obtenção de uma visão holística da regularização, conforme leciona o promotor de justiça do Estado de São Paulo, Ivan Carneiro Castanheiro.[631]

Assim, será assegurado que a Reurb não seja uma mera regularização no papel (através de mera titulação dos beneficiários), mas sim, de concretas melhorias urbanísticas, sociais, econômicas e de qualidade de vida da população, sendo, assim, a articulação intergovernamental um bom instrumento para assegurar a efetividade da política de regularização fundiária.[632]

---

[629] JORGE, Sheila Rusche. **Desenvolvimento sustentável à partir da legalização dos bens imobiliários sob a ótica do Registro de Imóveis**: Caso de Triunfo-RS. Dissertação (Mestrado peLo Programa de Pós-Graduação em Direito da Empresa e dos Negócios). Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Porto Alegre, 2021. Disponível em: https://repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/10374/Sheila%20Rusche%20Jorge_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 jun. 2024. p. 97.

[630] JORGE, Sheila Rusche. **Desenvolvimento sustentável à partir da legalização dos bens imobiliários sob a ótica do Registro de Imóveis**: Caso de Triunfo-RS. Dissertação (Mestrado peLo Programa de Pós-Graduação em Direito da Empresa e dos Negócios). Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Porto Alegre, 2021. Disponível em: https://repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/10374/Sheila%20Rusche%20Jorge_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 jun. 2024. p. 95.

[631] CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Evento Ad Notare: “a atuação do Ministério Público na Reurb”. *[S.l.; s.n.],* 12 abr. 2021. 1 vídeo (1 h 51 min 16 s). Publicado pelo canal Ad Notare Academia. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Exwacdwinmo. Acesso em: 25 abr. 2024.

[632] CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Evento Ad Notare: “a atuação do Ministério Público na Reurb”. *[S.l.; s.n.]*, 12 abr. 2021. 1 vídeo (1 h 51 min 16 s). Publicado pelo canal Ad Notare Academia. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Exwacdwinmo. Acesso em: 25 abr. 2024.

É claro que são diversos os atores necessários e problemas a serem enfrentados para a efetivação da Reurb, não tendo a presente pesquisa o objetivo de esgotar soluções para todos esses desafios e de todas as instituições que estão envolvidas na efetivação da regularização. Como já analisado, a irregularidade fundiária urbana tem muitas causas complexas decorrentes de toda a formação histórica e cultural do país, exigindo uma análise multidisciplinar e aprofundada.

Dessa forma, esclarece-se que, a partir da presente pesquisa, foram elaboradas diretrizes gerais, complementares ao procedimento de Reurb, voltadas a alguns dos principais agentes envolvidos, dando-lhes um “norte” em sua atuação e, assim, servindo como base na elaboração das ações institucionais por esses agentes, além de ações conjuntas e interinstitucionais.

Assim, uma vez verificada a possibilidade de estabelecer certas ações institucionais e interinstitucionais complementares ao procedimento previsto de Reurb, a presente pesquisa busca contribuir para a efetividade dos processos de regularização fundiária por meio da definição de diretrizes que podem ser utilizadas pelos encarregados da Reurb. Essas diretrizes foram desenvolvidas com base nas principais ações e papéis de cada um dos agentes da Reurb, bem como das dificuldades enfrentadas por cada um desses ao implementá-la e nas experiências de sucesso de regularização nos municípios brasileiros vivenciadas e lideradas por profissionais de Reurb.

Com base nas entrevistas realizadas, bem como do estudo bibliográfico realizado, identificou-se as principais ações presentes no procedimento administrativo e registral da Reurb que se mostram como desafiadores em sua efetivação. Então, verificou-se como uma boa alternativa a criação de diretrizes práticas gerais para orientar a atuação das instituições envolvidas na efetivação da Reurb e atuação e cooperação interinstitucional dos principais agentes responsáveis pela regularização, dentre os quais estão o Município, o registrador de imóveis, a OAB (representando os advogados), o MP e o Poder Judiciário.

Dessa forma, é possível reduzir tais barreiras e, assim, conseguir alcançar uma maior efetividade na implementação dos processos de Reurb no país. Evidentemente, os processos de Reurb devem se ater às peculiaridades de cada núcleo urbano informal a ser regularizado para que, assim, aquela seja implementada de forma efetiva e adequada às necessidades locais da população a ser beneficiada.

As diretrizes práticas foram voltadas para as referidas instituições, eis que o Município se mostra como o protagonista do procedimento administrativo da Reurb, que é uma das fases mais longas e burocráticas, tendo seu andamento impacto nas demais fases e na agilidade da efetivação da regularização. Já o Ministério Público se mostra como um ator importante tanto para requerer a Reurb, proteger os direitos indisponíveis e coletivos, concretizados através da Reurb, bem como para assegurar que, mesmo após a finalização do registro da regularização, seja cumprido a instalação da infraestrutura essencial por aqueles.

Quanto ao Poder Judiciário, este, por meio dos provimentos elaborados pelo CNJ e pelas Corregedorias-Gerais de Justiça de cada Estado, possui a capacidade de estabelecer diretrizes que podem ser aplicadas nos procedimentos registrais de Reurb e na realização de estudos sobre Reurb de um patamar nacional e estadual. Quanto ao registrador de imóveis, este possui o papel fundamental na finalização da Reurb, por meio titulação dos direitos reconhecidos através da regularização, tendo a importante função de sanar dúvidas quanto ao procedimento registral que podem atrapalhar o processamento da Reurb nas serventias.

Já em relação à OAB, esta representa os advogados que possuem importante função de assessoramento e orientação do Município e demais profissionais responsáveis pela efetivação da Reurb, sendo interessante analisar como ela pode aprimorar sua participação, ajudando e aprimorando a atuação dos advogados, facilitando-a e trazendo segurança na implementação da regularização fundiária nas cidades brasileiras.

As diretrizes a seguir apresentadas são destinadas ao planejamento, desenvolvimento e monitoramento de ações voltadas à regularização fundiária urbana no Brasil a fim de facilitar a implementação da Reurb no país, bem como de alcançar a sua efetividade e concretização de seus objetivos e benefícios sociais e econômicos:

Prefeituras/Municípios:

a) **Recomenda-se que os Municípios disponibilizem nos sites das prefeituras links voltados ao cadastramento de interessados em participar de processo de Reurb, bem como campo para anexação de documentos.**

As tecnologias podem ser grandes aliadas para incentivar e facilitar a maior participação da população no processo de Reurb. Através da disponibilização de links nos sites das prefeituras nos quais os interessados na regularização possam manifestar seu interesse, inserindo documentos necessários para sua qualificação e definição de renda, servindo o link como um espaço, inclusive, para que haja a complementação de documentos. Através dessa ação, é possível melhorar a comunicação entre o Município e os eventuais beneficiários da Reurb, facilitando, assim, o cadastramento social e o prosseguimento da fase inicial da regularização.

b) Nas pesquisas fundiárias sobre as matrículas e transcrições referentes ao núcleo urbano informal a ser regularizado, recomenda-se que o Município entregue para o oficial de registro de imóveis o máximo de informações possíveis sobre a localização e sobre os ocupantes do NUI a ser regularizado, como o nome atual das ruas e quadras envolvidas, bem como os nomes anteriores (caso tenha havido alguma alteração); nomes e CPF e CPNJ de todos os ocupantes identificados do NUI que estão em algum dos cadastros municipais; dentre outros dados.

Nesse sentido, Luciano Chagas,[633] registrador de imóveis de Inhapim/MG, explica que essa atitude do Município se mostra como muito importante, agilizando o resultado das buscas, bem como a precisão nas pesquisas cartorárias. Conforme o registrador, essas buscas são feitas no indicador real (repositório de todos os imóveis que figurarem nos demais livros, devendo conter sua identificação, referência aos números de ordem dos outros livros e anotações) e no indicador pessoal (repositório de nomes das partes que estão em algum dos livros do RI).

Ocorre que, muitas vezes, o indicador real é precário, por isso, Luciano Chagas recomenda aos Municípios que juntem todos os dados referentes à localização do núcleo urbano informal, como a indicação das ruas que, caso tenha havido a alteração de nome, é recomendado que o Município peça a busca tanto pelo nome anterior da rua como pelo novo nome da rua; de todos os nomes das pessoas que estão cadastradas no IPTU, como nome completo, CPF e CNPJ, para o registrador fazer uma busca apurada. Ainda, recomenda-se fazer a busca pelo nome dos

[633] CHAGAS, Luciano. Termo de cooperação técnica em Reurb com Luciano Chagas. [Entrevista concedida a] Amadi Cast. *[S.l.; s.n.]*, 21 dez. 2022. 1 vídeo (57 min 59 s). Publicado pelo canal Amadi MG. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FJwA7G9lDFU. Acesso em: 25 abr. 2024.

loteadores e empreendedores que implantaram o parcelamento do solo, nome dos confrontantes do NUI; e nome dos ocupantes do NUI, tanto o da mulher como o do homem.[634]

Dessa forma, o Município conseguirá identificar quais são as matrículas ou transcrições atingidas pelo núcleo urbano informal e os seus confrontantes reais para, assim, saber para quem deverá enviar as respectivas notificações.

c) Caso não seja encontrada a matrícula ou a transcrição de algum dos imóveis envolvidos na Reurb, o Município ou o Distrito Federal deverão fazer as buscas fundiárias nas serventias imobiliárias anteriormente competentes, através da apresentação da planta do perímetro regularizado, para que, assim, seja possível verificar a situação jurídica atual (art. 31, §7º, Lei nº 13.465/17; art. 15, §3º e art. 24, §13, Decreto nº 9.310/18).

Embora a legislação deixe claro essa necessidade de buscas em outras serventias imobiliárias anteriormente competentes na hipótese antes mencionada, é importante destacar tal aspecto, uma vez que essa pesquisa pode ser um dos meios de comprovar que a Reurb se deu dentro dos moldes da Lei, caso, futuramente, alguém apareça dizendo ser proprietário, por exemplo, de um dos imóveis abrangidos no processo de Reurb. Dessa forma, o prefeito se sentirá seguro e sem receio em assinar as declarações e documentos necessários para finalizar a Reurb, tendo em vista que ele poderia responder por improbidade administrativa em caso de alguma ilegalidade cometida no processo de regularização.

d) O Município pode investir na criação de meios que permitam uma maior participação popular em todas as etapas da Reurb, como por meio da realização de audiências públicas, *workshops* e seminários sobre a Reurb e eventual projeto em andamento, que deverão ser voltados aos ocupantes do NUI que será objeto de regularização a fim de sanar eventuais dúvidas quanto ao processo.

---

634 NÚCLEO INTERINSTITUCIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. **Regularização fundiária**: Poder Público Municipal como Agente Instaurador. *In*: CORI-MG. *[S.l.],* [202-?]. Disponível em: https://corimg.org/wp-content/uploads/2022/02/ebook_regularizacao_fundiária_nuiref.pdf?x88437. Acesso em: 7 mai. 2024. p. 4.

Conforme Luciano Chagas, registrador de imóveis de Inhapim/MG, na maioria dos casos, a Reurb não é implementada por meio de uma simples análise de dados de um documento PDF dentro de um escritório isoladamente, exceto em casos da realização de uma Reurb-E, por exemplo, de uma área irregular sobre a qual foi constituído um condomínio, bem estruturado, ocupado por pessoas de renda mais elevada.

A participação social se mostra como essencial, sendo necessário um engajamento dos agentes municipais, tanto com o pessoal do cadastramento social quanto os advogados, registradores de imóveis e defensores públicos quanto com a população que vai ser beneficiada pela regularização. Inclusive, a própria Lei de Reurb estabelece como um dos seus objetivos franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiárias (art. 2º, XII, Lei nº 13.465/17).[635]

Diante disso, mostra-se como fundamental, desenvolver mecanismos de participação popular, uma vez que, assim, a população beneficiária poderá ajudar na entrega dos documentos necessários para efetivação da Reurb, manifestar os interesses da comunidade com a regularização, compreender como funciona o processo e quais suas vantagens e fases, permitindo, assim, uma maior adesão desta ao processo de Reurb, o que ajuda em sua efetivação e agilização.

e) O Município pode investir na ampla divulgação da realização do processo de regularização fundiária urbana a fim de garantir a participação popular, por meio da rádio, de postagens nas redes sociais da prefeitura, panfletos, carros de som, dentre outros meios de comunicação.

A partir da ampla divulgação da realização do processo de Reurb antes do início deste, será possível atrair mais interessados na regularização do núcleo, tanto possíveis parceiros para a celebração de uma parceria público-privada como a própria população a ser beneficiada. Essa divulgação pode ser feita, por exemplo, por meio de entrega de panfletos, programas de rádio, carros de som, sendo importante que nestes meios de divulgação seja esclarecido o que é Reurb, quais

[635] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

são suas fases, vantagens, documentos necessários, esclarecendo, dessa forma, a todos os interessados seu funcionamento e consequências positivas sociais e econômicas.

Isso poderá retirar o receio da população atingida pela Reurb quanto aos efeitos de sua implementação, aumentando a aderência e participação daquela no processo. É recomendável, inclusive, a participação de líderes comunitários, que podem ajudar na disseminação de informações.[636] Uma experiencia positiva quanto à divulgação da realização da Reurb se deu na Reurb de Interesse Social no Conjunto Habitacional Eldorado, situado no município de Natal/RN.

Neste projeto, houve uma grande participação social e muitas pessoas despertaram interesse na regularização, tendo estas apresentado a documentação adequada no momento do cadastramento socioeconômico, em virtude da disseminação da realização da regularização.[637] Ainda, foram divulgadas explicações dos benefícios da Reurb, de suas etapas e documentos necessários, por meio de entrevista concedida à radio local por agentes integrantes da Reurb-S, além ter sido montado um posto de atendimento no NUI para tirar dúvidas dos moradores do local a ser regularizado.[638]

A partir desses esclarecimentos, a população ficará mais confortável em dar informações, por exemplo, aos agentes do cadastro social para fazer uma qualificação subjetiva mais completa dos beneficiários, criando menos entraves futuros na busca de documentos ou informações faltantes para eventual qualificação dos beneficiários perante o Registro de Imóveis, agilizando assim a efetivação da regularização.

Nesse sentido, ao comentar sobre sua experiência nos processos de Reurb nos quais assumiu importante papel na sua implementação nas cidades da Barra/BA e Xique-Xique/BA, Hervison Barbosa Soares,[639] registrador de imóveis da Barra/BA,

---

[636] BORGES, Andrea Cristina; ARAÚJO, Áureo dos Santos. Reurb urbano na cidade de Paty Alferes. **Revista FT**, Rio de Janeiro, v. 27, ed. 129, 7 dez. 2023. Disponível em: https://revistaft.com.br/reurb-urbano-na-cidade-de-paty-do-alferes/. Acesso em: 2 mai. 2024.

[637] LIMA, Daniela de Freitas; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de. O trabalho social na regularização fundiária de interesse social. **Revista Baru**, Goiânia, v. 6, n. 1, p. 12-13, 2020. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/7806/4659. Acesso em: 20 jun. 2024.

[638] LIMA, Daniela de Freitas; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de. O trabalho social na regularização fundiária de interesse social. **Revista Baru**, Goiânia, v. 6, n. 1, p. 12-13, 2020. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/7806/4659. Acesso em: 20 jun. 2024.

[639] SOARES, Hervison Barbosa. **TJBA e CCI transmitem REURB:** estratégias para bons resultados. [*S. l.*: *s. n.*], 31 agosto de 2023. 1 vídeo (2 h 21 min 40 s). Live. Publicado pelo Poder Judiciário do

explicou que a participação social foi essencial para a concretização da regularização nesses municípios, eis que com ela, há uma redução da lide e um engajamento da comunidade, o que diminui os custos e tempo do processamento da Reurb.

Conforme o referido registrador, isso ajuda na efetividade da Reurb, tendo em vista que o programa de regularização é visto pela comunidade de uma forma positiva, com uma maior credibilidade e legitimidade.[640] A participação ativa da comunidade a ser beneficiada e a mobilização social, além de incentivar os moradores a se comprometerem com o processo de Reurb, faz com a regularização tenha uma abordagem inclusiva e democrática, indo ao encontro dos anseios da comunidade regularizada, conforme se extraiu dos estudos feitos por Borges e Araújo[641] quanto aos desafios e soluções aplicadas no processo de Reurb ocorrido em Paty do Alferes, no Estado do Rio de Janeiro.

f) No caso de Reurb incidir sobre imóveis da União, os Municípios devem estar atentos às disposições específicas quanto às notificações e procedimento a ser seguido que variam de acordo com a modalidade de Reurb, devendo estar em conformidade o disposto na Lei nº 13.465/17 e do Decreto nº 9.310/18, bem como com a Portaria nº 2.826/20 da SPU.

Mostra-se como importante essa atenção do Município quanto à forma que devem ser feitas às notificações para a União no caso de imóveis públicos pertencentes a ela serem objeto de Reurb, tendo em vista que há certas exigências específicas (previstas na Portaria nº 2.826/20 da SPU)[642] que devem ser cumpridas.

Estado da Bahia. Disponível em: https://www.youtube.com/live/MvMoP9CjKt4. Acesso em: 10 mai. 2024.

640 SOARES, Hervison Barbosa. **TJBA e CCI transmitem REURB:** estratégias para bons resultados. [*S. l.*: *s. n.*], 31 agosto de 2023. 1 vídeo (2 h 21 min 40 s). Live. Publicado pelo Poder Judiciário do Estado da Bahia. Disponível em: https://www.youtube.com/live/MvMoP9CjKt4. Acesso em: 10 mai. 2024.

641 BORGES, Andrea Cristina; ARAÚJO, Áureo dos Santos. Reurb urbano na cidade de Paty Alferes. **Revista FT**, Rio de Janeiro, v. 27, ed. 129, 7 dez. 2023. Disponível em: https://revistaft.com.br/reurb-urbano-na-cidade-de-paty-do-alferes/. Acesso em: 2 mai. 2024.

642 BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Portaria nº 2.826/SPU, de 31 de janeiro de 2020. Estabelece as normas e procedimentos para a Regularização Fundiária Urbana - REURB em áreas da União, cadastradas ou não, conforme previsto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, complementarmente ao disciplinado no Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 28, p. 75, 10 fev. 2020. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.826-de-31-de-janeiro-de-2020-

Dessa forma, assegura-se que o procedimento de regularização vai estar de acordo com legislação, dando segurança ao prefeito para que ele assine as declarações e documentos exigidos pela lei para a finalização do procedimento administrativo da Reurb e o respectivo registro da CRF junto ao Registro de imóveis competente.

g) Recomenda-se a busca de parcerias público-privadas a fim de facilitar a obtenção de financiamento pelos beneficiários da Reurb ao longo do processo de regularização.

Como visto, a falta de recursos financeiros por parte das prefeituras é um dos grandes desafios para a implementação da Reurb, principalmente quando diante da modalidade de Reurb-S, na qual um número maior de atividades fica a cargo do Município e Distrito Federal, como a implantação da infraestrutura essencial. Mostra-se como uma solução para isso a realização de parcerias público-privadas entre os Municípios e demais entes privados.

h) O Município deve realizar uma maior fiscalização e monitoramento do desenvolvimento urbano local a fim de impedir o surgimento de novas ocupações ilegais na área regularizada.

Não basta que o Município finalize o processo de Reurb. É necessário que ele se comprometa a fiscalizar o surgimento de novas ocupações irregulares no núcleo regularizado, devendo exercer seu poder de polícia, por meio de embargo administrativo, a fim de impedir o surgimento dessas ocupações urbanas irregulares ou, caso já tenham se formado, demoli-las, devendo o Município se ater de forma especial as áreas de risco e as ambientalmente protegidas.[643]

i) Recomenda-se o desenvolvimento de ato do Poder Público municipal que defina o valor de renda familiar correspondente aos beneficiários da Reurb-S que esteja de acordo com as peculiaridades locais (art. 6º, §ú, Decreto nº 9.310/18).

242338305?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3FqSearch%3DReurb. Acesso em: 28 jun. 2024.

643 CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 10 mai. 2024. p. 68.

Como já abordado, enquanto na Reurb-S é o próprio Município que custeia a elaboração do projeto de regularização, bem como a implantação da infraestrutura essencial, na Reurb-E, são os próprios beneficiários, em regra, que arcam com tais custos, bem como as custas e emolumentos decorrentes dos atos registrais. Ocorre que os custos de regularização são altíssimos, podendo esses fatos obstaculizar a população de requerer a instauração do processo de Reurb-E, por exemplo. Entretanto, com a alteração do valor correspondente à renda familiar enquadrada como de baixa renda, para fins de emprego da modalidade de Reurb-S, é possível reduzir o valor limite de 5 salários-mínimos para outro menor e, assim, ampliar os beneficiários que, com a nova previsão legal, passariam ser abrangidos pela Reurb-S (de interesse social).

Dessa forma, um número maior de pessoas com condições financeiras reduzidas poderá usufruir da Reurb-S, sem os custos altíssimos decorrentes da regularização do núcleo urbano informal onde estão localizados os seus imóveis ocupados. Isso proporcionará uma maior participação dos ocupantes no processo de regularização e, consequentemente, ajudará na elaboração de um projeto que esteja de acordo com as características do núcleo urbano informal objeto de regularização, trazendo, assim, maiores efeitos positivos, como uma maior concretização do direito à moradia, bem como a uma melhor qualidade de vida decorrentes das melhorias obtidas a partir da efetivação da Reurb.

O registrador de imóveis de Itabira/MG e diretor de Regularização Fundiária do CORI-MG, José Celso Vilela,[644] também traz como uma prática interessante por parte do Município/Distrito Federal a fixação de critério local de baixa renda para fins de Reurb a fim de distinguir as modalidades de Reurb-E e Reurb-S.

j) É recomendável que o Município e o Distrito Federal revisem e atualizem o marco jurídico legal que diga respeito ao parcelamento, uso, ocupação e controle do solo urbano, como lei que define perímetro urbano (ZEIS, zona de expansão urbana...), o Plano Diretor, legislação municipal sobre a Reurb, dentre outros.

[644] VILELA, José Celso. O papel do registrador de imóveis na Reurb. *In*: CORI/MG. [*S. l.*], [201-?]. Disponível em: https://corimg.org/wp-content/uploads/2020/03/Palestra-O-Papel-do-Registrador-na-Reurb-versao-para-publicacao-Jose-Celso-Vilela-XXVI-Encontro-Serjus-20-10-2017-8.pdf. Acesso em: 2 mai. 2024.

Embora a Lei nº 13.465/17 deixe claro que a sua aplicação independe de legislação específica municipal (art. 28, parágrafo único, Lei de Reurb),[645] é recomendável que o Município e o Distrito federal façam as revisões e atualizações de suas legislações. Nesse sentido, Hervison Barbosa Soares,[646] registrador de imóveis de Barra/BA, explica que tal ação foi adotada pelo município de Xique-Xique/BA, no qual atua como interino, tendo tal conduta sido muito positiva para a efetivação da regularização fundiária urbana nos núcleos urbano informais objeto de regularização.

k) Mostra-se como positiva a revisão pelo Município da legislação municipal para flexibilizar parâmetros urbanísticos e parâmetros construtivos.

A criação de legislação municipal que flexibilize parâmetros urbanísticos e construtivos se mostra como duas ações muito importantes para a efetivação da Reurb, eis que a Lei nº 13.465/17 deixou para os Municípios o papel de definir a extensão das flexibilizações urbanísticas e ambientais. Conforme o registrador de imóveis de Itabira/MG, José Celso Vilela,[647] sob a perspectiva registral, muitos dos procedimentos de Reurb no país passam pela fase registral de individualização da matrícula do terreno onde localizado o núcleo regularizado, bem como pela etapa de atribuição de propriedade ou posse para os beneficiários, entretanto, não chegam na regularização construtiva, como averbação de construção simples, instituição de condomínio, por exemplo.

Dessa forma, percebe-se a importância de o Município flexibilizar os parâmetros construtivos nos casos de Reurb por meio de legislação a fim de possibilitar a regularização imobiliária urbana plena. Embora a Lei nº 13.465/17 disponha que é desnecessária a apresentação de Habite-se para a regularização de construções no caso de Reurb-S (art. 63), é interessante o Município criar uma legislação municipal

---

[645] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[646] SOARES, Hervison Barbosa. **TJBA e CCI transmitem REURB:** estratégias para bons resultados. [*S. l.*: *s. n.*], 31 agosto de 2023. 1 vídeo (2 h 21 min 40 s). Live. Publicado pelo Poder Judiciário do Estado da Bahia. Disponível em: https://www.youtube.com/live/MvMoP9CjKt4. Acesso em: 10 mai. 2024.

[647] VILELA, José Celso. Para que e como fazer a Reurb em seu Município. *In*: CORI/MG, [*S. l.*, 201-?]. Disponível em: https://corimg.org/files/palestra/REURB-Como-e-por-que-viabilizar-no-seu-municipio.pdf. Acesso em: 5 mai. 2024.

“Habite-se Simplificado” a fim de simplificar a obtenção de habite-se para as construções localizadas em áreas objeto de Reurb, eis que o referido artigo aparenta ser inconstitucional, tendo em vista a previsão do art. 30 VIII, da CF.[648]

Ademais, a criação de uma legislação para tratar sobre o assunto pode ajudar o Município a organizar seu território da forma que melhor atenda aos interesses locais e a superar a possível situação de inconstitucionalidade antes apresentada.[649] No município de Itabira/MG, por exemplo, no Plano Diretor, foi previsto a obtenção mais simplificada de habite-se gratuito nos casos de Reurb-S e o pagamento de multa nos casos de Reurb-E.[650]

l) Recomenda-se que que o Município realize acordos, convênios e termos de cooperação técnica com as universidades locais, bem como com as instituições de pesquisa, a fim de viabilizar a execução das ações necessárias para a regularização, como o cadastramento social, a elaboração de projetos de Reurb, a realização do LEPAC, dentre outras atividades.

Como já verificado anteriormente, a implementação da Reurb envolve a prática de diversos trabalhos técnicos de alto custo, como o georreferenciamento, por exemplo, bem como a contratação de profissionais capacitados. A celebração de termos de cooperação técnica entre o Município, universidades e instituições de pesquisa se mostra como muito positiva para a redução desse entrave no processo de Reurb. Inclusive, a própria Lei de Reurb admite a realização de acordos técnicos para fins de regularização fundiária (art. 34, § 5º, Lei 13.465/17; art. 27, § 5º, Decreto nº 9.310/18).[651]

---

[648] VILELA, José Celso. O papel do registrador de imóveis na Reurb. *In*: CORI/MG. [*S. l.*], [201-?]. Disponível em: https://corimg.org/wp-content/uploads/2020/03/Palestra-O-Papel-do-Registrador-na-Reurb-versao-para-publicacao-Jose-Celso-Vilela-XXVI-Encontro-Serjus-20-10-2017-8.pdf. Acesso em: 2 mai. 2024.

[649] VILELA, José Celso. O papel do registrador de imóveis na Reurb. *In*: CORI/MG. [*S. l.*], [201-?]. Disponível em: https://corimg.org/wp-content/uploads/2020/03/Palestra-O-Papel-do-Registrador-na-Reurb-versao-para-publicacao-Jose-Celso-Vilela-XXVI-Encontro-Serjus-20-10-2017-8.pdf. Acesso em: 2 mai. 2024.

[650] VILELA, José Celso. Para que e como fazer a Reurb em seu Município. *In*: CORI/MG, [*S. l.*, 201-?]. Disponível em: https://corimg.org/files/palestra/REURB-Como-e-por-que-viabilizar-no-seu-municipio.pdf. Acesso em: 5 mai. 2024.

[651] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

Nesse sentido, o registrador de imóveis de Hervison Barbosa Soares,[652] registrador de imóveis de Barra/BA, comenta que muitos prefeitos lhe manifestam o desejo de realizar Reurb, mas também apresentam a falta de recursos como impeditivo para tanto, sendo a celebração de acordos técnicos entre Município e universidades uma ótima solução, eis que as parcerias barateiam as atividades necessárias para a realização da Reurb. As faculdades de engenharia, arquitetura e de serviço social são ótimas áreas do conhecimento para a celebração dos termos.

m) É recomendável a criação de lei municipal de IPTU social.

Tendo em vista que um dos desafios da implementação da Reurb é a falta de participação social da comunidade, principalmente a de baixa renda, a ser beneficiada, que pode ser mais resistente em relação àquela em virtude de receio quanto à cobrança de impostos sobre o imóvel após a regularização, o Município pode elaborar legislação que preveja o IPTU social.

O IPTU social consiste na isenção do IPTU para aquelas pessoas com baixa condição financeira, cabendo ao Município definir os critérios para sua concessão, como o contribuinte não possuir outro imóvel; o valo venal máximo do imóvel para a concessão da isenção, dentre outros elementos,[653] sendo tal ação recomendada pelo diretor de Regularização Fundiária Urbana do CORI-MG, José Celso Vilela.[654] Assim, a comunidade vai estar mais incentivada a participar ativamente das etapas da Reurb, através da entrega de documentos e informações necessárias para sua efetivação, por exemplo, na fase do cadastramento social, bem como nas demais etapas do processo.

n) Município deve se ater ao objetivo de concessão dos direitos reais, preferencialmente, em nome da mulher (art. 2º, XI, Decreto nº 9.310/18; art. 10, XI, Lei nº 13.465/17).

---

652 SOARES, Hervison Barbosa. **TJBA e CCI transmitem REURB:** estratégias para bons resultados. [*S. l.*: *s. n.*], 31 agosto de 2023. 1 vídeo (2 h 21 min 40 s). Live. Publicado pelo Poder Judiciário do Estado da Bahia. Disponível em: https://www.youtube.com/live/MvMoP9CjKt4. Acesso em: 10 mai. 2024.

653 APROVADO IPTU social no Município de Carmo do Paranaíba. *In*: CÂMARA Municipal de Carmo do Paranaíba. Carmo do Paranaíba, [202-?]. Disponível em: https://www.carmodoparanaiba.mg.leg.br/institucional/noticias/aprovado-iptu-social-no-municipio-de-carmo-do-paranaiba. Acesso em: 1 jul. 2024.

654 VILELA, José Celso. Para que e como fazer a Reurb em seu Município. *In*: CORI/MG, [*S. l.*, 201-?]. Disponível em: https://corimg.org/files/palestra/REURB-Como-e-por-que-viabilizar-no-seu-municipio.pdf. Acesso em: 5 mai. 2024.

Um dos objetivos trazidos pela Lei de Reurb é justamente que os direitos reais reconhecidos através do processo de regularização sejam concedidos, preferencialmente, em nome da mulher (art. 2º, XI, Decreto nº 9.310/18; art. 10, XI, Lei nº 13.465/17). Assim, mostra-se como importante o Município e o Distrito Federal observarem esse objetivo ao realizarem o processo de Regularização Fundiária Urbana.

o) Caso o Município encontre dificuldades na capacitação de seus servidores para a implementação da Reurb, a contratação de empresas especializadas na elaboração e execução de Reurb se mostra como uma boa alternativa para superar esse desafio.

Como verificado ao longo desta pesquisa, extraiu-se que a Regularização Fundiária Urbana se trata de um processo com multidisciplinar que envolve diferentes agentes, bem como conhecimentos técnicos diversos e que exigem uma qualificação adequada. Uma vez sendo um grande desafio para o Município capacitar todos seus agentes para a execução da Reurb, é possível que o Município contrate uma empresa para realizar todo o processo de Reurb. Claro que haverá custos, mas se mostra como uma boa alternativa para aqueles Municípios que tenham maiores recursos financeiros a sua disposição.

p) Nos casos de Reurb meramente titulatória ou de parcelamento do solo de núcleos urbanos informais consolidados anteriormente a 19/12/1979 (isto é, Reurb-I), é dispensado a elaboração do projeto de regularização fundiária (art. 38, §ú, Decreto nº 9.310/18), devendo, neste último caso, o Município observar o procedimento específico previsto no art. 69 da Lei de Reurb e no art. 87 do Decreto nº 9.310/18.

Mostra-se como importante essa observação, tendo em vista que, muitas vezes, os profissionais responsáveis pela Reurb, por estarem acostumados a lidar com as legislações que são aplicadas a situações urbanas atuais, e não a situações já consolidadas, acabam por exigir documentos técnicos cuja apresentação é excepcionada no âmbito da Reurb, como nos dois casos em questão apresentados, podendo tais exigências atrapalhar o andamento da regularização e sua efetivação. Além disso, essas duas situações apresentadas são mais específicas e menos

complexas do que as demais hipóteses previstas na Lei, devendo o Município observar os procedimentos específicos.

q) Municípios podem investir na capacitação técnica e jurídica dos principais agentes municipais responsáveis pela elaboração e execução do processo de Reurb, como servidores municipais, registradores de imóveis, engenheiros, arquitetos, dentre outros, por meio da realização de palestras, reuniões seminários e investimento em cursos sobre Regularização Fundiária Urbana, a fim de alinhar algumas práticas e procedimentos a serem seguidas, facilitando a efetivação da Reurb.

Através da realização de audiências públicas, é possível sanar as principais dúvidas sobre o procedimento de Reurb, bem como orientar os agentes municipais e registradores de imóveis e demais profissionais sobre como se dá o procedimento e quais os principais aspectos que eles devem estar atentos ao executarem a regularização, bem como alinhar boas diretrizes para um bom andamento do processo de regularização.

r) Recomenda-se a criação de um grupo de trabalho ou comissão municipal de Reurb que envolva a participação dos principais agentes de Reurb, como registradores de imóveis, MP, engenheiros, advogados, Poder Judiciário, dentre outros, bem como das demais Secretarias Municipais, como a de Assistência Social, do Meio Ambiente, de Obras, dentre outras.

Como visto, a Reurb se trata de um processo multidisciplinar e complexo, exigindo um grande nível de coordenação, planejamento e interação entre o Município e os demais agentes de Reurb. Mostra-se como positivo a criação pelo Município de um grupo de trabalho ou comissão de Reurb que reúna profissionais de diversas áreas do conhecimento que são essenciais para a efetivação da regularização, com a participação de arquitetos, engenheiros, registradores de imóveis, advogados (por meio da seccional da OAB do município), MP e o Poder Judiciário.

Ainda, é importante envolver as secretarias municipais nessa comissão, como a de assistencial social, que possuem um melhor conhecimento sobre a realidade dos bairros e dos ocupantes (eventuais beneficiários), podendo utilizar tal conhecimento

a favor do andamento da regularização, conforme leciona o registrador de imóveis Hervison Barbosa Soares.[655] Por meio dessa comissão, é possível a elaboração conjunta de diretrizes que nortearão os trabalhos de Reurb, tornando-a mais célere e segura e de acordo com os interesses locais. A criação de uma comissão municipal de Reurb se mostra como muito positiva, conforme experiências de outros municípios brasileiros que tomaram tal ação,

s) Recomenda-se que o Município busque formas de financiamento da Reurb-S, como por meio de operação urbana consorciada (art. 31, Estatuto da Cidade), outorga onerosa do direito de construir (art. 28, Estatuto da Cidade), consórcios públicos (Lei nº 11.107/2005), dentre outros instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e no Direito Administrativo.

Como já analisado, a falta de recursos financeiros são um grande entrave ao Município para a implementação da Reurb, principalmente no caso de Reurb-S, visto que esses projetos são quase impossíveis de serem autossustentáveis sob a ponto de vista econômica, eis que envolve pessoas de baixa renda.[656] Além da previsão no plano plurianual de gastos do Município com os processos de Reurb, é interessante que este busque outras formas de possibilitar a realização de investimentos necessários nos projetos de Reurb, podendo se utilizar de instrumentos do direito administrativo e de política urbana.

Por meio da operação urbana consorciada, por exemplo, haverá a arrecadação pelo Município de dinheiro decorrente da contrapartida paga pelos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em virtude dos benefícios decorrentes da operação, previstos no §2º do art. 32 do Estatuto da Cidade, como melhorias habitacionais, ambientais e urbanísticas,[657] podendo, tais contrapartidas serem de

---

[655] SOARES, Hervison Barbosa. **TJBA e CCI transmitem REURB:** estratégias para bons resultados. [*S. l.*: *s. n.*], 31 agosto de 2023. 1 vídeo (2 h 21 min 40 s). Live. Publicado pelo Poder Judiciário do Estado da Bahia. Disponível em: https://www.youtube.com/live/MvMoP9CjKt4. Acesso em: 10 mai. 2024.

[656] NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização Fundiária Urbana de interesse social no direito brasileiro.** 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/publico/Dissertacao_Final_Mariana_Chiesa_Gouveia_Nascimento.pdf. Acesso em: 2 mai. 2024. p. 116.

[657] BRASIL. **Lei nº 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 previdências. Brasília, DF:

outra natureza que não pecuniária, como a cessão de um terreno ou a realização de obra pública.[658] Tais recursos financeiros poderão ser utilizados nos processos de Reurb-S que envolvam área inserida na operação urbana consorciada.[659]

Já a outorga onerosa do direito de construir consiste na concessão ao beneficiário do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, através do pagamento de contrapartida (art. 28, Estatuto da Cidade).[660] Os recursos advindos da aplicação da outorga onerosa do direito de construir pode ser utilizada em outras áreas, além daquela onde o benefício foi concedido, o que se mostra como muito positivo.[661] Nos termos do art. 31 e 26, inciso I, do Estatuto da Cidade,[662] a contrapartida paga pelos beneficiários em razão da outorga onerosa do direito de construir pode ser aplicada pelo Poder Público Municipal com a finalidade de regularização fundiária.

Os consórcios públicos, que consistem em uma forma de cooperação entre entes federativos, através da instituição de uma pessoa jurídica, por meio de celebração de um contrato que depende de prévia subscrição do protocolo de intenções, com o fim de realizar objetivos de interesse comum, podendo a realização de regularização fundiária urbana de interesse social ser um desses objetivos, visto

---

Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

658 NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização Fundiária Urbana de interesse social no dirieto brasileiro.** 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/publico/Dissertacao_Final_Mariana_Chiesa_Gouveia_Nascimento.pdf. Acesso em: 2 mai. 2024. p. 119.

659 NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização Fundiária Urbana de interesse social no dirieto brasileiro.** 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/publico/Dissertacao_Final_Mariana_Chiesa_Gouveia_Nascimento.pdf. Acesso em: 2 mai. 2024. p. 120.

660 BRASIL. **Lei nº 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 previdências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

661 NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização Fundiária Urbana de interesse social no dirieto brasileiro.** 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/publico/Dissertacao_Final_Mariana_Chiesa_Gouveia_Nascimento.pdf. Acesso em: 2 mai. 2024. p. 121-122.

662 BRASIL. **Lei nº 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 previdências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

que, muitas vezes, núcleos urbanos informais abrangem áreas pertencentes a mais de um Município.[663] Por meio da celebração de consórcios públicos é possível haver a gestão associada de serviços públicos e a transferência de encargos, serviços e pessoal para a efetivação do objetivo comum, que poderá ser a regularização fundiária.[664]

O consórcio público ajuda, portanto, na própria capacitação dos agentes municipais e facilita a execução do processo de Reurb, tendo em vista a possibilidade de transferência de pessoal e de funções. Assim, percebe-se que essas ferramentas podem ser ótimas formas de obtenção de recursos financeiros pelo Município para aplicar na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, reduzindo o obstáculo de efetivação da Reurb consistente na ausência de recursos financeiros pelo ente municipal.

t) É recomendável que o Município desenvolva e atualize o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) para a melhor fiscalização e gestão fundiária, firmando alianças externas à administração municipal, como com demais instituições cujas atividades tenham como base o território, como os Cartório de Imóveis, concessionárias de serviços públicos, dentre outras, conforme as diretrizes contidas na Portaria do MDR nº 3.242/2022.

Sob uma perspectiva nacional, muitos dos cadastros de terras são administrados pelas Administrações Públicas municipais, possuindo aqueles, geralmente, um viés fiscal, sem contar com a representação espacial da realidade territorial municipal, o que não auxilia no controle e ordenação adequada urbana e no planejamento de políticas públicas.[665] Com o CTM, porém, é possível a união de diversos dados

---

[663] FRANÇA, Karla Christina Batista de et al. **Consórcios públicos na área de planejamento urbano e regularização fundiária**. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: https://www.capacidades.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/Consorcios-Publicos-na-area-de-Planejamento-Urbano-e-Regularizacao-Fundiaria-Urbana.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024. p. 14.

[664] NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização Fundiária Urbana de interesse social no dirieto brasileiro.** 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/publico/Dissertacao_Final_Mariana_Chiesa_Gouveia_Nascimento.pdf. Acesso em: 2 mai. 2024. p. 132.

[665] SILVA, Everton da. Cadastro Territorial Multifinalitário: estruturação e relações interinstitucionais. *In*: Lincon Institute of Land Policy, Cambridge, jul. 2016. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/pt-br/video/cadastro-territorial-multifinalitario-estruturacao-e-relacoes-institucionais/#. Acesso em: 1 jun. 2024.

territoriais advindos de diferentes cadastros, unindo, assim, todas essas informações em um único cadastro que facilita a visualização e monitoramento da situação territorial municipal. Embora não seja obrigatório, recomenda-se que os Municípios invistam na criação do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), tomando como base as diretrizes previstas na Portaria do MDR nº 3.242/2022.

O CTM, cuja gestão é de competência da Administração Pública municipal, consiste em um "[...] sistema de informações espaciais que representa a estrutura do território local, constituído por uma componente geométrica e outra descritiva."[666] O CTM engloba dados do cadastro territorial (inventário oficial e sistemático das parcelas do município), como localização da parcela (consistente na representação de uma porção territorial de extensão continua); pessoa a quem a parcela se refere; o tipo de domínio exercido; o valor da parcela, bem como outros dados advindos de cadastros temáticos (gerenciados por diferentes órgãos públicos e privados), que se referem a aspectos estruturais da parcela, como sociais, tributários, ambientais, habitacionais, dentre outros (art. 1º, §§1º e 2º, Portaria do MDR nº 3.242/2022).[667]

Tendo em vista que a parcela é utilizada como elemento básico do cadastro de outras instituições (RI, correios, concessionárias de serviço público...), sendo a ela vinculado outros temas cadastrais, dentre os quais estão as edificações, pessoas, loteamento, logradouros, por exemplo, percebe-se o cadastro territorial do município pode servir para o cadastro de outras instituições.[668] Isso colabora para uma maior atualização dos dados constantes no CTM, visto que estas instituições vão alimentar o sistema cadastral através da interoperabilidade dos sistemas que gerenciam os dados destas.[669]

---

[666] REGRAS para o Cadastro Territorial Multifinalitário são atualizadas com contribuições do CNM. *In*: CNM. Brasília, 12 nov. 2022. Disponível em: https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/regras-para-o-cadastro-territorial-multifinalitario-sao-atualizadas-com-contribuicoes-da-cnm. Acesso em: 25 abr. 2024.

[667] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Gabinete do Ministro. Portaria nº 3.242/MDR, de 9 de novembro de 2022. Aprova as diretrizes, a instituição e a atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário- CTM, nos municípios brasileiros. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 242, p. 20, 11 nov. 2022. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.242-de-9-de-novembro-de-2022-443240087. Acesso em: 28 jun. 2024.

[668] SILVA, Everton (org.). **Cadastro Territorial Multifinalitário aplicado à gestão municipal**. Florianópolis: UFSC, 2023. p. 44-45. *E-book*. Disponível em: https://www.capacidades.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/Cadastro-Territorial-Multifinalitario-aplicado-a-Gestao-Municipal.pdf. acesso em: 10 mai. 2024.

[669] SILVA, Everton (org.). **Cadastro Territorial Multifinalitário aplicado à gestão municipal**. Florianópolis: UFSC, 2023. p. 44-45. *E-book*. Disponível em: https://www.capacidades.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/Cadastro-Territorial-Multifinalitario-aplicado-a-Gestao-Municipal.pdf. acesso em: 10 mai. 2024.

Analisado que um dos problemas na efetivação da política urbana e na implementação da Reurb consiste na falta de conhecimento do Município sobre a realidade fundiária deste, o CTM se mostra como uma importante ferramenta para melhorar a gestão fundiária do território pelo ente municipal, auxiliando, consequentemente, na identificação de áreas irregulares propícias à regularização; no aumento da arrecadação tributária (imóveis identificados poderão ser passíveis de tributação); melhor determinação das políticas públicas necessárias, como as áreas que demandem mais serviços, dentre outros aspectos positivos.[670]

Um exemplo de como o CTM pode ser utilizado para um controle maior do Município sobre seu território urbano pode ser visto no caso, por exemplo, de um cidadão requerer a instalação de uma ligação a uma concessionária de energia. Esta informação da concessionária, uma vez inserida no cadastro, poderia criar um alerta ao cadastro territorial do município para que este verifique o local onde foi requerida a instalação, tendo em vista que poderia significar a existência de alguma ocupação irregular ou a realização de uma nova construção.[671]

Para tanto, é necessário que o Município busque alianças com outras instituições que fundamentem suas atividades no território municipal (art. 2º, §ú, Portaria do MDR nº 3.242/2022), como o Registro de imóveis, concessionárias de serviços públicos, fazendo com que o CTM ultrapasse as ações administrativas municipais, abrangendo também aquelas exercidas por essas outras instituições, o que faz com que o cadastro tenha esse caráter de uso para diversas finalidades. [672]

u) Recomenda-se que o Município mantenha espaço próprio para recepção e atendimento de beneficiários da Reurb a fim de possibilitar a coleta de informações e documentos, bem como realize plantões especiais no NUI para colher informações e documentos que não

---

[670] FRANÇA, Karla Christina Batista de et al. **Consórcios públicos na área de planejamento urbano e regularização fundiária**. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: https://www.capacidades.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/Consorcios-Publicos-na-area-de-Planejamento-Urbano-e-Regularizacao-Fundiaria-Urbana.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024. p. 44-46.

[671] SILVA, Everton (org.). **Cadastro Territorial Multifinalitário aplicado à gestão municipal**. Florianópolis: UFSC, 2023. p. 45. *E-book*. Disponível em: https://www.capacidades.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/Cadastro-Territorial-Multifinalitario-aplicado-a-Gestao-Municipal.pdf. acesso em: 10 mai. 2024.

[672] SILVA, Everton da. Cadastro Territorial Multifinalitário: estruturação e relações interinstitucionais. *In*: Lincon Institute of Land Policy, Cambridge, jul. 2016. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/pt-br/video/cadastro-territorial-multifinalitario-estruturacao-e-relacoes-institucionais/#. Acesso em: 1 jun. 2024.

puderam ser coletados pela equipe de cadastramento social ao visitar os imóveis irregulares.

Essas ações por parte do Município são muito importantes para assegurar a coleta de todas informações e dados relevantes para a efetivação da Reurb, como para auferir a modalidade de Reurb, o tipo de posse ou propriedade que a pessoa exerce sobre imóvel, dentre outros dados relevantes. Hervison Barbosa Soares,[673] registrador de imóveis de Barra/BA e interino no RI de Xique-Xique/BA, comenta que tais ações foram adotadas na Reurb realizada no município de Xique-Xique/BA e foram essenciais para uma maior participação da comunidade beneficiária e para agilizar a realização da regularização

Quanto aos plantões especiais, o registrador explicou que é muito importante sua realização, eis que, muitas vezes, nas visitas realizadas pela equipe social na fase do cadastramento dos beneficiários, muitos destes não se encontram em suas casas, pois estão trabalhando, sendo essencial fazer plantões em finais de semana e em horários noturnos, quando estas pessoas estão em suas casas e podem cooperar com a entrega de documentos necessários para a regularização.[674]

Registro de Imóveis:

a) **Os registradores de imóveis devem buscar se atualizar a respeito das inovações legislativas referentes ao Direito Registral, como a Lei nº 13.467/17 (Lei de Reurb) e o seu decreto regulamentador (Decreto nº 9.310/18), bem como sobre os provimentos do CNJ (como os Provimentos nº 144/2023, 145/2023 e 158/2023) referentes à Reurb, e os específicos de seu Estado, emitidos pelas Corregedorias Gerais de Justiça.**

Os registradores de imóveis devem sempre estar atentos às atualizações e mudanças legislativas referentes a sua atividade, bem como quanto aos provimentos

---

673 SOARES, Hervison Barbosa. **TJBA e CCI transmitem REURB:** estratégias para bons resultados. [*S. l.*: *s. n.*], 31 agosto de 2023. 1 vídeo (2 h 21 min 40 s). Live. Publicado pelo Poder Judiciário do Estado da Bahia. Disponível em: https://www.youtube.com/live/MvMoP9CjKt4. Acesso em: 10 mai. 2024.

674 SOARES, Hervison Barbosa. **TJBA e CCI transmitem REURB:** estratégias para bons resultados. [*S. l.*: *s. n.*], 31 agosto de 2023. 1 vídeo (2 h 21 min 40 s). Live. Publicado pelo Poder Judiciário do Estado da Bahia. Disponível em: https://www.youtube.com/live/MvMoP9CjKt4. Acesso em: 10 mai. 2024.

nacionais (como os provimentos do CNJ nº 144,[675] 145[676] e 158,[677] de 2023) e estaduais referentes aos aspectos registrais. É importante que os registradores de imóveis invistam em cursos para aprimorarem seu conhecimento, especialmente sobre as inovações e alterações trazidas pela Lei nº 13.465/17 quanto à Regularização Fundiária Urbana no país, como a forma e etapas do procedimento registral e requisitos necessários para sua efetivação.

Através do estudo e análise da Lei nº 13.465/17 e do Decreto nº 9.310/18, os registradores saberão quais as exigências que devem fazer para a realização do registro de Reurb; conseguirão realizar notas devolutivas fundamentadas e com coerência aos requisitos legais; bem como conseguirão capacitar melhor seus escreventes para atuarem de forma célere, segura e eficiente no procedimento registral da Reurb, reduzindo o número de impugnações sem fundamento legal adequado. Ainda, compreendida as mudanças legislativas, os registradores verificarão que, de forma excepcional, no caso de Reurb, alguns princípios registrais podem ser flexibilizados, como o da continuidade, da especialidade, dentre outros, sem haver a violação à lei.

b) Não exigirão a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados para que seja efetivado o registro da CRF, nos termos do art. 44, §3º, da Lei 13.465/17 e do art. 42, §6º, do Decreto nº 9.310/18.

Mostra-se como importante essa diretriz, eis que, conforme o art. 8.935/94, os registradores de imóveis têm o dever de fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem praticar (art. 30, XI).[678] Por a Reurb trazer uma exceção à regra prevista na Lei de Registros Públicos, mostra-se como relevante

---

675 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 144, de 25 de abril de 2023**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original152742202304266449 42eee2ea6.pdf. Acesso em: 20 mai. 2024.

676 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 145, de 23 de junho de 2023**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original144244202307036 4a2de64ef502.pdf. Acesso em: 20 mai. 2024.

677 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 158, de 5 de dezembro de 2023**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original22225220231207657245bc65439.pdf. Acesso em: 20 mai. 2024.

678 BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos cartórios). Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

destacar tal exceção para que os registradores não incorram no erro de fazer exigências que sequer encontram respaldo na legislação aplicada à Reurb.

c) Nos termos do Provimento nº 158/2023 do CNJ, o oficial de registro de imóveis tem o dever de informar mensalmente ao Operador Nacional do Registro, por meio eletrônico, os dados sobre as regularizações fundiárias registradas para a formação de índices e indicadores nos termos do Provimento nº 158/2023 do CNJ.

O Provimento nº 158/2023[679] do CNJ estabeleceu, no âmbito de Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas - “Solo Seguro - Favela”. O referido provimento foi desenvolvido, tendo em vista a importância da atividade notarial e de registro na efetivação da Reurb; do direito à moradia e da dignidade da pessoa humana; bem como os diversos benefícios sociais da Reurb, tendo sido instituído o referido programa com a finalidade de estimular ações sociais, jurídicas, urbanísticas e ambientais referentes à Reurb.[680] Nos termos do art. 2º do provimento,[681] o programa foi criado com base em ações referentes à regularização fiscal, urbanística, participação ativa da população a ser beneficiada; estímulo à capacitação dos agentes envolvidos na Reurb, como registradores, servidores públicos, dentre outras ações.

O provimento ainda dispõe que as Corregedorias-Gerais de Justiça deverão implementar o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas, devendo seguir as diretrizes traçadas no arts. 2º e 3º,[682] como coordenação de medidas referentes à Reurb; construção de estratégias construídas em parceria com os entes federativos direcionadas à gestão compartilhada de informações e agilização do procedimento e redução de custos;

---

679 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 158, de 5 de dezembro de 2023**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original222252202312076572 45bc65439.pdf. Acesso em: 20 mai. 2024.

680 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 158, de 5 de dezembro de 2023**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original222252202312076572 45bc65439.pdf. Acesso em: 20 mai. 2024.

681 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 158, de 5 de dezembro de 2023**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original222252202312076572 45bc65439.pdf. Acesso em: 20 mai. 2024.

682 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 158, de 5 de dezembro de 2023**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original222252202312076572 45bc65439.pdf. Acesso em: 20 mai. 2024.

realização; realização de audiências públicas para maior participação da população e agentes de Reurb; dentre outras diretrizes.

Ainda, o provimento prevê os deveres dos registradores de imóveis no âmbito da Reurb, sendo um deles o de "[...] informar mensalmente ao Operador Nacional do Registro por meio eletrônico os dados sobre as regularizações fundiárias registradas, para a formação de índices e indicadores" (art. 4º, I).[683] Essa ação se mostra como muito importante, visto que auxilia as Corregedorias a identificarem em quais locais a Reurb está sendo eficiente, bem como o contrário, o que permite analisar os motivos de êxito das regularizações em um determinado município e, assim, estabelecer diretrizes a fim de replicar as boas práticas para as demais serventias registrais espalhadas pelo Estado.

Assim, mostra-se como essencial o registrador de imóveis observar as disposições do referido provimento a fim de agilizar, facilitar e tornar efetiva os processos de Reurb no país.

d) O registrador de imóveis deve prestar informações à Corregedoria-Geral acerca de eventuais obstáculos encontrados no processo registral, nos termos do Provimento nº 158/2023 do CNJ.

Esse dever se encontra no art. 4º, II do Provimento nº 158/2023 do CNJ[684] e se mostra como uma ação excelente por parte do registrador de imóveis para a efetivação da Reurb, uma vez que, este, ao comunicar à respectiva CGJ as dificuldades enfrentadas no processo registral, poderá obter suporte técnico e jurídico desta, sanando, assim, eventuais dúvidas e obstáculos apresentados por aquele ao prosseguimento da fase registral, o que agiliza o procedimento, além de trazer segurança quanto a sua realização.

Ainda, auxilia na identificação dos pontos mais controversos na efetivação do registro da regularização, facilitando e norteando a elaboração de diretrizes pela CGJ para serem aplicadas nos seus respetivos Estados, bem como traz à tona os temas e etapas mais desafiadoras dentro da fase registral, o que ajuda na

---

683 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 158, de 5 de dezembro de 2023**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original222252202312076572 45bc65439.pdf. Acesso em: 20 mai. 2024.

684 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 158, de 5 de dezembro de 2023**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original222252202312076572 45bc65439.pdf. Acesso em: 20 mai. 2024.

identificação de questões que devem ser mais bem estudadas e discutidas nos Núcleos de Reurb dos Tribunais e em eventuais palestras sobre Reurb.

e) O oficial de registro de imóveis deve promover o compartilhamento de informações com os entes públicos para facilitar o ordenamento e a gestão territorial, nos termos do Provimento nº 158/2023 do CNJ.

f) O registrador de imóveis deve cooperar com o fornecimento de dados, informações e documentos para a elaboração de cadastros multifinalitários, preferencialmente através da adoção de sistemas informatizados dotados de conjunto padronizado de interfaces de conexão que permitam a interoperabilidade de dados pelo Poder Público, conforme o Provimento nº 158/2023 do CNJ.

Esse dever do oficial de registro de imóveis se encontra prevista no art. 4º, III, do Provimento nº 158/2023 do CNJ.[685] É indicado que a administração pública municipal e o Registro de Imóveis desenvolvam um sistema que utilize da tecnologia para promover a interoperabilidade dos sistemas de cadastro territorial da prefeitura e do cadastro imobiliário do RI, através do qual tanto o Município como o RI comuniquem um ao outro sobre as mudanças realizadas nos seus cadastros, como, por exemplo, o registro de uma compra e venda na matrícula imobiliária ou a averbação de uma edificação. Poderia ser elaborado um sistema nos moldes do existente na Alemanha, onde, embora o RI registre a situação de direito do imóvel e o cadastro municipal descreva a situação de fato, ambos se comunicam e possuem, geralmente, as mesmas informações, possuindo ambos os dados referentes à localização, dimensões, relações de propriedade, entre outros, havendo, assim, um duplo registro dos imóveis territoriais, um no RI e outro no cadastro do Município.[686]

Ainda, o sistema de interoperabilidade entre o RI e o Município poderia se inspirar na forma adotada na Baixa Eslovênia, na Alemanha, onde foi desenvolvido

---

685 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 158, de 5 de dezembro de 2023**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original222252202312076572 45bc65439.pdf. Acesso em: 20 mai. 2024.

686 FIGUR, Renate Lilian. **Análise comparativa entre o sistema cadastral da Alemanha e as diretrizes para o cadastro territorial multifinalitário brasileiro**. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Engenharia Civil) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/95680/299941.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 9 jul. 2024. p. 117.

um sistema que conecta os sistemas do RI e do cadastro do Município, permitindo que sejam encaminhadas, por meio eletrônico, notificações quanto às mudanças realizadas tanto no cadastro do Registro de Imóveis como no cadastro municipal, permitindo a atualização diária.[687] Após o recebimento da notificação e da realização da alteração no sistema, o RI ou o Município comunica o outro, enviando um *feedback* expondo que a alteração foi efetuada.[688]

No sistema interoperacional entre o RI e o Município, também poderia haver indicadores de possíveis irregularidades, cujas variáveis seriam definidas pelo registrador de imóveis e o Município, como sugere Jorge.[689] Assim, a tecnologia se mostra como uma boa aliada na cooperação e fornecimento de dados entre o RI e o Município a fim de proporcionar uma melhor gestão territorial, identificar áreas irregulares e passíveis de Reurb e melhores políticas públicas municipais.

g) O oficial de registro de imóveis tem o dever de divulgar amplamente na sua comunidade, inclusive mediante palestras e visitas, as formas de regularização registral imobiliária, bem como as regularizações implementadas (art. 4º, V, Provimento nº 158/2023 do CNJ).

Essa ação por parte do registrador de imóveis, de tomar frente na Reurb, trazendo informações essenciais sobre o que ela consiste, quais suas etapas e vantagens da regularização, mostra-se como um ótimo meio de engajar a comunidade local nas etapas de Reurb, bem como de retirar eventuais dúvidas que a comunidade tenha quanto ao processo e consequências que poderiam fazer com

---

687 FIGUR, Renate Lilian. **Análise comparativa entre o sistema cadastral da Alemanha e as diretrizes para o cadastro territorial multifinalitário brasileiro**. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Engenharia Civil) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/95680/299941.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 9 jul. 2024. p. 119.

688 FIGUR, Renate Lilian. **Análise comparativa entre o sistema cadastral da Alemanha e as diretrizes para o cadastro territorial multifinalitário brasileiro**. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Engenharia Civil) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/95680/299941.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 9 jul. 2024. p. 119.

689 JORGE, Sheila Rusche. **Desenvolvimento sustentável à partir da legalização dos bens imobiliários sob a ótica do Registro de Imóveis**: Caso de Triunfo-RS. Dissertação (Mestrado peLo Programa de Pós-Graduação em Direito da Empresa e dos Negócios). Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Porto Alegre, 2021. Disponível em: https://repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/10374/Sheila%20Rusche%20Jorge_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 jun. 2024. p. 96.

que a população ficasse receosa em prestar informações à equipe social ou a manifestar seus interesses com a regularização.

h) Aos registradores de imóveis, recomenda-se que estes promovam a interlocução técnica do RI com os gestores públicos do Município envolvidos na questão fundiária, de forma preventiva e, também, propondo soluções aos problemas fundiários já formados.

Esse diálogo entre os registradores de imóveis e o Município é uma das melhores formas de agilizar o processo registral de Reurb, bem como de identificar as áreas que ainda se encontram em situação de irregularidade no território municipal, bem como de analisar as melhores ferramentas para a regularização dessas áreas. O registador de imóveis, por possuir grande conhecimento sobre direito imobiliário e melhores opções de regularização fundiária, pode fazer boas propostas e soluções para os problemas fundiários do Município, orientando os gestores públicos municipais sobre formas de lidar com esses problemas, soluções, o processo a ser seguido e documentos exigidos para a finalização da Reurb, o que ajuda na efetividade da regularização.

Inexiste hierarquia entre o registador e os agentes do município, devendo, assim, ambos estarem abertos a cooperação e ao respeito mútuo para discutir a respeito da questão fundiária municipal.

i) É recomendável que o registrador de imóveis disponibilize lista contendo os documentos básicos que devem ser apresentados para a efetivação da Reurb, com base na Lei nº 13.465/17, Decreto nº 9.310/18 e Consolidação Normativa Notarial e Registral do respectivo Estado, a fim de facilitar o cumprimento das exigências pelos interessados e pelo Município.

A disponibilização de um *checklist* de documentos que são necessários para que seja realizado o registro da Reurb se mostra como uma boa alternativa para agilizar a efetivação da regularização. Isso se deve, pois, uma vez estando claro ao Município os documentos que este deve apresentar ao oficial de registro de imóveis, haverá menos impugnações ao pedido de registro, eis que haverá grande probabilidade de a maioria dos documentos exigidos serem apresentados corretamente. Inclusive, a referida lista poderá ser benéfica para os próprios

escreventes do Registro de Imóveis, que poderão verificar de forma mais clara, célere e segura os documentos que eles devem analisar para definir se será ou não possível efetuar o registro da CRF.

Reforçando a relevância dessa recomendação, Vieira[690] explica que a criação de um *checklist* de documentos para a efetivação de um procedimento registral ajuda na sistematização e organização dos requisitos, podendo se incluir as normas estaduais referentes ao registro da Reurb, que podem variar de Estado para Estado, devendo sempre o *checklist* ser revisto em caso de atualizações legislativas ou atos normativos. Claro que isso não retira o dever do oficial de registro de imóveis de estar aberto ao diálogo no caso de dúvidas, bem como de analisar de forma específica as peculiaridades do caso a fim de definir os requisitos legais para a efetivação do registro, porém, já ajuda bastante na agilização do procedimento registral de Reurb.

A disseminação dessa *checklist*, bem como a facilitação de seu acesso, pode ocorrer por meio de sua disponibilização nos sites dos Registros de Imóveis. Essa disponibilização online do *checklist* deverá sempre ser revista em caso de alteração de entendimentos do oficial do RI ou de mudanças legislativas ou de provimentos referentes à Reurb a fim de assegurar sua exatidão legal e atualidade. Inclusive, esse *checklist* pode ser realizado de forma ainda mais específica de acordo com as peculiaridades locais, a partir do desenvolvimento de um aplicativo no qual o usuário possa selecionar as características de sua ocupação; modalidade de Reurb; e dados pessoais, como estado civil, a fim de identificar, no caso em questão apresentado, quais são os documentos necessários para o procedimento registral de Reurb.

Assim, percebe-se que o *checklist* se mostra como uma ótima ferramenta para combater a desinformação e agilizar o procedimento registral de Reurb.

j) Recomenda-se a celebração de termo de cooperação técnica entre o Registro de Imóveis e o Município.

---

690 VIEIRA, Rosiane Rodrigues. **Boas práticas de qualificação registral em usucapião extrajudicial**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e1d44c33-37d4-4d3c-9898-a728c81db841/content. Acesso em: 20 mai. 2024. p. 154.

Os acordos de cooperação técnica (art. 2º, VIII-A, Lei nº 13.019/14)[691] são acordos que podem ser celebrados entre os entes públicos com organizações da sociedade civil para a unir esforços a fim de alcançar um objetivo comum baseado no interesse público, podendo ser utilizado a fim de ajudar na implementação da Reurb pelos Municípios. Um dos objetivos pode ser, inclusive, a elaboração de um conjunto de diretrizes e ações voltadas à efetivação da Reurb, ampliando a capacidade operacional e técnica da realização das ações de regularização, bem como de gestão fundiária. A Lei nº 13.465/17 permite sua celebração no âmbito da regularização fundiária urbana.

É um instrumento muito interessante, visto que não há a transferência recursos financeiros para sua celebração, eis que cada participante contribui por meio de recursos próprios, como pessoal, conhecimentos e bens, que estão entre as competências do ente público, devendo, assim, as obrigações previstas no acordo serem compatíveis com àquelas. É também preciso elaborar um plano de trabalho para acompanhar o acordo de cooperação técnica.

No Brasil, vários dos Registro de Imóveis que já celebraram acordos de cooperação técnica com seus respectivos Municípios tiveram efeitos positivos na implementação dos processos de Reurb em suas cidades, podendo citar como exemplos o Município de Itabira/MG que celebrou com o RI da comarca acordo de cooperação técnica, cujo objeto foi o intercambio de informações sobre Reurb e sistemas de informações territoriais a fim de trazer maio eficácia aos procedimentos de regularização fundiária do município;[692] o Município de Manhuaçu/MG com o RI da Comarca,[693] dentre outros.

---

[691] BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

[692] TERMO de cooperação técnica n. 004/2017. *In*: CORI-MG. *[S.l.]*, [2017?]. Disponível em: https://corimg.org/app/webroot/files/editor/files/Termo%20de%20cooperação%20técnica%20(1).pdf?x36937. Acesso em: 10 jun. 2024.

[693] ASSINADO termo de cooperação técnica entre Prefeitura e Cartório de Registro de Imóveis. *In*: PREFEITURA de Manhuaçu. Manhuaçu, 26 jun. 2023. Disponível em: https://www.manhuacu.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/assinado-termo-de-cooperacao-tecnica-entre-prefeitura-e-cartorio-de-registro-de-imoveis/211800. Acesso em: 10 jul. 2024.

k) O oficial de registro de imóveis não deve exigir reconhecimento de firma nos documentos que formam a CRF ou o termo individual de legitimação fundiária se forem apresentados pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou entes da Administração Indireta (art. 47, caput e parágrafo único, Lei nº 13.465/17; e art. 45, caput e, do Decreto nº 9.310/18.

l) Na qualificação registral, não cabe ao oficial de registro a análise do mérito do conteúdo desta, mas sim, uma análise meramente formal, verificando se todos os documentos necessários para o registro foram apresentados.

É importante reforçar essa questão, eis que, como trazido pelo oficial de registro de imóveis de Inhapim/MG, Luciano Chagas,[694] ainda há registradores de imóveis que, no procedimento registral da CRF, buscam fazer análises de mérito que não lhes cabe. Não cabe, portanto, ao oficial questionar se é ou não caso de Reurb-S ou Reurb-E, exigir comprovação das notificações realizadas (eis que não são documentos que compõem a CRF ou PRF), dentre outras questões de mérito.[695]

Assim, importante reforçar que, ao registrador de imóveis, cabe apenas a análise formal, isto é, se todos os documentos necessários estão presentes ou não para a realização do registro.

<u>Ministério Público:</u>

a) O MP pode requerer a instauração de procedimento de REURB, nos termos do art. 14, V, da Lei nº 13.465/17.

O Ministério Público consiste em um dos legitimados para requerer a instauração da Reurb, devendo tomar frente dessa iniciativa quando verificado a inércia do Município na efetivação da Reurb em NUI existentes, tendo em vista que aquele é responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos interesses individuais indisponíveis dos beneficiários e da coletividade, devendo

---

694 CHAGAS, Luciano. Termo de cooperação técnica em Reurb com Luciano Chagas. [Entrevista concedida a] Amadi Cast. *[S.l.; s.n.]*, 21 dez. 2022. 1 vídeo (57 min 59 s). Publicado pelo canal Amadi MG. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FJwA7G9lDFU. Acesso em: 25 abr. 2024.

695 CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**: Reurb. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvm, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/94792974/MICHELY_FREIRE_FONSECA_CUNHA. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 83-84.

prezar pela proteção do direito à moradia, ao meio ambiente, à ordem urbanística e aos direitos difusos e coletivos (art. 127, CF).

b) Recomenda-se a instauração de procedimento administrativo (art. 8º, da Resolução CNMP nº 174/2017) pelo MP para acompanhamento da política pública de Reurb, bem como para analisar se o termo de compromisso de execução do projeto de Reurb está sendo cumprido (Resolução nº 174/2017).

O Procedimento Administrativo é uma ótima ferramenta que o MP possui para verificar se o processo Reurb está cumprindo com os seus objetivos previstos no art. 10 da Lei nº 13.465/17, tanto durante o seu processamento como após a finalização de seu registro no RI, permitindo que o MP requisite informações sobre a política pública urbana do Município.[696] A partir do PA, o MP pode estar apar de como está andando a Reurb, quais medidas foram adotadas, fiscalizando, por exemplo, se o termo de compromisso de execução do projeto de Reurb firmado pelo Município com os respectivos responsáveis pela implementação das medidas ali contidas está sendo cumprido.[697]

A Reurb envolve mais que a mera titulação dos beneficiários, estando a implementação de melhorias ambientais, urbanísticas e sociais entre esses objetivos, sendo o termo de compromisso um importante instrumento que prevê todas as medidas que devem ser executadas, sendo, portanto, relevante a fiscalização de seu cumprimento.

c) O MP pode atuar na efetivação da Reurb através do ajuizamento de ação civil pública a fim de forçar o Município a realizar a Reurb (art. 129, III, CF).

O MP tem como instrumento a sua disposição para incentivar o Município a regularização os NUIs presentes em seu território a ação civil pública (art. 129, III, CF), sendo esta uma das suas funções institucionais do MP para a proteção do

---

[696] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 10 mai. 2024. p. 64.

[697] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 10 mai. 2024. p. 64.

patrimônio público, social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, uma vez que, por meio da Reurb é possível a promoção de melhorias urbanísticas, sociais e ambientais. A ação civil pública pode ser utilizada tanto para a demolição de construções irregulares nas quais não é cabível a Reurb por razões jurídicas ou técnicas, bem como para efetivar a regularização das ocupações irregulares através da regularização, forçando o Município a fazer isso.[698]

d) O Ministério Público pode celebrar Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) a fim de exigir a promoção da Reurb ou fazer cumprir os termos de compromisso de execução do projeto de Reurb.

A Lei de Reurb dispõe que é necessária a realização de termo de compromisso (que conterá a responsabilidades pela instalação dos equipamentos; prazo para sua realização, compensações urbanísticas e ambientais) quanto à execução do projeto de regularização do núcleo urbano a ser regularizado, podendo, entretanto, o termo ser executado após o registro da CRF, exceto nos casos que envolver regularização em área de risco, que exige a implantação das melhorias antes da finalização da Reurb.[699] Para que não haja a mera titulação dos beneficiários, mas sim, a melhora de vida, bem de aspectos urbanísticos e ambientais, o MP pode se utilizar do TAC como forma de fiscalizar o cumprimento das obrigações pactuadas no termo de compromisso de Reurb, bem como forçar o seu cumprimento, impondo penalidades em caso de descumprimento.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), previsto no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85[700] e no art. 14 da Recomendação nº 16/10 do Conselho Nacional do Ministério Público, consiste em um acordo celebrado entre o MP e o responsável pela ameaça ou violação de direito coletivo constantes no art. 1º da referida

---

[698] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 10 mai. 2024. p. 69.

[699] NÚCLEO INTERINSTITUCIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. **Regularização fundiária**: Poder Público Municipal como Agente Instaurador. *In*: CORI-MG. *[S.l.],* [202-?]. Disponível em: https://corimg.org/wp-content/uploads/2022/02/ebook_regularizacao_fundiária_nuiref.pdf?x88437. Acesso em: 7 mai. 2024. p. 9.

[700] BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

Resolução,[701] que tem como objetivo cessar a continuidade de uma ilegalidade; reparar dano de direito coletivo, adequação da conduta às exigências legais ou normativas, além de impedir ajuizamento de ação judicial.[702]

Por meio do TAC, o MP estabelece prazos para cumprimento das obrigações referentes ao processo de Reurb pelo Município, havendo a previsão de multas em caso de não observância, devendo destacar que o TAC, após assinado, tem valor de título executivo extrajudicial.[703] Isso pode ajudar na efetivação plena da Reurb, assegurando os objetivos que a própria Lei de Reurb visa cumprir, como garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; promover a integração social e a geração de emprego e renda, por exemplo, nos termos do art. 10 da Lei nº 13.465/17.

Através do TAC, por exemplo, o MP pode, no caso de Reurb-S, forçar o Município a ajustar os núcleos urbanos informais de acordo com as disposições legislativas, comprometendo-se com a obrigações de fazer a Reurb, tomando todas as medidas urbanísticas e ambientais e infraestrutura essencial necessárias,[704] sempre tendo em vista formas de reparação dos danos a direitos difusos indisponíveis causados pelo surgimento daqueles.[705] Por meio do TAC, no caso de Reurb-S, o MP exigirá ao responsável o registro da Reurb, tendo o Município o

---

[701] CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação nº 16, de 28 de abril de 2010**. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil. Brasília, DF: MP, 2010. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/Recomendação_16.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

[702] O que é o Termo de Ajustamento de Conduta. *In*: PORTAL de Direitos Coletivos. *[S.l.]*, Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/direitoscoletivos/index.php/4-o-que-e-o-termo-de-ajustamento-de-conduta#:~:text=do%20inquérito%20civil)-,O%20que%20é%20o%20Termo%20de%20Ajustamento%20de%20Conduta%3F,e%20evitar%20a%20ação%20judicial. Acesso em: 10 jul. 2024.

[703] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 67.

[704] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024. p. 67.

[705] LEITE, Marcelo Messias; GOMES, Magno Federicci. O TAC como instrumento de regularização fundiária sustentável: aplicação da Reurb Social nas APPs do Lago do Juá e Rio Tapajós em Santarém-PA. **Revista Direito e Desenvolvimento**, *[S.l.]*, v. 10, n. 2, p. 172, jul./dez. 2019. Disponível em: https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1068/656. Acesso em: 15 jul. 2024.

dever de, diretamente ou por meio de concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, realizar a implantação de infraestrutura essencial.[706]

Por se tratar de título executivo extrajudicial, o TAC deve ter certeza e liquidez, devendo os sujeitos, obrigações, objeto, dentre outros elementos que o formam estarem descritos de forma clara e precisa, sendo que o descumprimento das obrigações pelo responsável levará à imposição de sanções previstas no TAC, bem como no ajuizamento de ação de execução para cumprimento da respectiva obrigação.[707] Após a celebração do TAC, recomenda-se que o MP instaure um procedimento administrativo para acompanhar se as obrigações previstas no TAC estão sendo cumpridas pelo responsável, permitindo, assim, que o MP se mantenha informado quanto às ações do compromissário e possa conferir os documentos apresentados por este.[708]

Ainda, para maior efetividade do TAC e o incentivo ao cumprimento voluntário pelo responsável (compromissário) das obrigações pactuadas no acordo, recomenda-se que o MP preveja: obrigação do compromissário de apresentar informações periódicas sobre o cumprimento de suas obrigações, permitindo um maior controle do MP sobre a efetivação das ações necessárias para a Reurb;[709] garantias reais e pessoais para assegurar cumprimento do TAC; multas pelo descumprimento do acordado, cabendo, inclusive, o protesto do acordo para tanto; e preveja como sanção por descumprimento das obrigações acordadas, no caso de acordo celebrado com empresas que deram causa a irregularidades ambientais e urbanísticas e que tenham certificado de gestão de qualidade, a comunicação à respectiva certificadora sobre tal violação.

---

[706] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 10 mai. 2024. p. 67.

[707] LOCATELLI, Paulo Antonio. Medidas para a efetividade do termo de compromisso de ajustamento de conduta relacionado à ordem urbanística. **Revista do CNMP**, Brasília, v. 9, p. 192-193, 2021. Disponível em: https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/145/207. Acesso em: 20 jul. 2024.

[708] LOCATELLI, Paulo Antonio. Medidas para a efetividade do termo de compromisso de ajustamento de conduta relacionado à ordem urbanística. **Revista do CNMP**, Brasília, v. 9, p. 194, 2021. Disponível em: https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/145/207. Acesso em: 20 jul. 2024.

[709] LOCATELLI, Paulo Antonio. Medidas para a efetividade do termo de compromisso de ajustamento de conduta relacionado à ordem urbanística. **Revista do CNMP**, Brasília, v. 9, p. 194-196, 2021. Disponível em: https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/145/207. Acesso em: 20 jul. 2024.

Assim, o MP poderá incentivar a instauração da Reurb pelos Municípios, bem como atuará como fiscal do cumprimento das obrigações referentes à implementação da Reurb, monitorando, por exemplo, o cumprimento dos termos de compromisso, assegurando, dessa forma, a efetivação plena da regularização, não apenas com a respectiva titulação dos beneficiários, mas sim, como a implantação de melhorias urbanísticas e ambientais.

e) **MP deve apurar e promover a responsabilidade civil e/ou criminal dos loteadores e incorporadores que deram causa à constituição de NUI.**

Conforme o parágrafo terceiro do art. 14 da Lei de Reurb, a instauração da Reurb não exime os loteadores e incorporadores responsáveis pelo surgimento do NUI não os exime da responsabilidade civil, penal e administrativa, sendo necessária a apuração das respectivas responsabilizações.

OAB:

a) **Recomenda-se a celebração de acordos de cooperação técnica com as prefeituras a fim de sanar as dúvidas destas quanto ao processo de Reurb, bem como de criar estratégias para elaboração de projetos de Reurb que estejam alinhados com os interesses locais do NUI a ser regularizado.**

A partir da celebração de acordos de cooperação técnica entre as prefeituras e a OAB, é possível estabelecer a cooperação entre as duas instituições, permitindo definir ações que ajudem na efetivação da Reurb, como através da previsão da obrigação da Seccional da OAB do município realizar palestras a fim de capacitar os demais profissionais envolvidos na Reurb. Essa cooperação entre ambas as instituições é importante, visto que a lei de Reurb excepcionou várias outras legislações administrativas, urbanísticas e ambientais com as quais os profissionais envolvidos na regularização, como arquitetos e engenheiros, por exemplo, já estavam acostumados a lidar no seu cotidiano.

Assim, o advogado surge com o importante papel de nortear a atuação desses outros agentes, esclarecendo os pontos que estes devem estar atentos, como as exceções legais que são admitidas na realização de estudos técnicos e projetos urbanísticos quando diante de uma situação urbana irregular consolidada, que exige do profissional da Reurb uma nova forma olhar e uma nova forma de atuar. Isso

ajuda a assegurar a legalidade do processo de Reurb, bem como na sua agilidade, ajudando na sua efetiva implementação.

b) A OAB pode ministrar e realizar eventos, seminários e palestras sobre Reurb a fim de capacitar os advogados e incentivá-los a atuarem na regularização fundiária.

c) Recomenda-se a participação ativa da OAB nos grupos de trabalho municipal criadas para discutir a respeito do emprego Reurb no município, a Lei nº 13.465/17, seu decreto regulamentador, e as legislações municipais que tratam sobre o tema.

Para atuar na Reurb, o advogado necessita de conhecimentos multidisciplinares, como nas áreas da topografia, do cadastramento social, sendo importante, para tanto, um contato maior com arquitetos, engenheiros e assistentes sociais, por exemplo, contato este que pode ser proporcionado por meio da participação da Seccional da OAB nos grupos de trabalho e comissões municipais de Reurb, formada por diversos profissionais essencial na implementação da regularização no município. Desa forma, é possível realizar um diagnóstico adequado sobre a realidade do núcleo objeto de Reurb e, assim, elaborar as melhores estratégias tanto jurídicas, como sociais, ambientais e urbanísticas para a regularização daquele.

Ainda, a partir dessa interação, os advogados conseguirão ter um contato maior com a legislação urbanística municipal, facilitando a sua atuação e a aplicação da lei.

Poder Judiciário:

a) Recomenda-se a criação de premiações para as melhores ações de Reurb dentro dos respectivos Estados

Essa ação estimula os gestores municipais, bem como registradores de imóveis e advogados, a tomarem frente de processo de Reurb, buscando meios de sua efetivação. No âmbito federal, o CNJ criou o Prêmio “Solo Seguro”, com base no Provimento nº 145/2023 do CNJ, a fim de premiar as melhores ações de Regularização Fundiária no país, sendo muito importante essa inciativa, tanto para disseminar estratégias e boas-práticas em relação à Regularização Fundiária Urbana, bem como para estimular sua continuidade e aprimoramento de sua

realização pelos municípios brasileiros, sendo interessante, igualmente, as Corregedorias-Gerais de Justiça desenvolverem dentro de seu Estado premiações dos melhores ações de Reurb.[710]

A CGJ do Estado do Maranhão é um desses exemplos, já tendo essa iniciativa ao reconhecer selo para ações de regularização fundiária, homenageando os gestores municipais que se destacaram em ações de Reurb-S.[711]

b) O Conselho Nacional de Justiça pode realizar estudos sobre o tema Reurb a fim de buscar a uniformização do procedimento registral de Reurb nas serventias extrajudiciais do Registro de Imóveis, bem como as respectivas Corregedorias Gerais de Justiça em seu respectivo Estado.

A padronização do procedimento registral de Reurb facilita a compreensão deste pelos registradores de imóveis, evitando entendimentos contraditórios a respeito daquele, agilizando a efetivação da Reurb. O CNJ já vem fazendo isso, por meio da publicação de provimentos, como o 144, 145 e 158 do CNJ, todos de 2023. Algumas Corregedorias- Gerais de Justiça já tem atentado a tal iniciativa, como a do Estado do Amazonas e do Estado de São Paulo, por exemplo.

c) As Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados devem manter diálogo constante com órgãos e entidades (públicos ou privados), com a sociedade civil organizada, com movimentos sociais e com outras iniciativas referentes à Reurb, a fim de formular propostas de aprimoramento da gestão fundiária (art. 2º, VII, Provimento nº 144/2023, CNJ).

d) Recomenda-se a celebração de termos de cooperação técnica entre as Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados e os Municípios a fim de estabelecer ações conjuntas para a regularização fundiária de núcleos

---

[710] SOLO Seguro: Corregedoria Nacional premia ações em prol da regularização fundiária. *In*: CNJ, Brasília, 18 out. 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/solo-seguro-corregedoria-nacional-premia-acoes-em-prol-da-regularizacao-fundiaria/. Acesso em: 5 mai. 2024.

[711] CORREGEDORIA do TJMA cria selo para reconhecer ações de regularização fundiária. *In*: TJMA, São Luís, 25 abr. 2023. Disponível em: https://www.tjma.jus.br/midia/cgj/noticia/509900/corregedoria-do-tjma-cria-selo-para-reconhecer-acoes-de-regularizacao-fundiaria. Acesso em: 10 jun. 2024.

urbanos informais reconhecidos como de interesse social ou ocupados predominante por população de baixa renda.

Através da celebração de termos de cooperação técnica entre a CGJ e o Município, é possível estabelecer atribuições para cada instituição, podendo prever, por exemplo, a supervisão do CGJ sobre o procedimento registral de Reurb junto ao Registro de Imóveis a fim de verificar eventuais entraves e orientar a forma resolvê-los, bem como prever a construção de estratégias de forma conjunta direcionada à identificar áreas publicas e de APP no município; simplificar procedimentos; à redução da quantidade de recursos e de tempo para a finalização da Reurb, dentre outros aspectos, trazendo eficiência na execução da Reurb.

e) Recomenda-se a instituição de Núcleo de Regularização Fundiária, com caráter multidisciplinar, no âmbito das Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados, envolvendo magistrados e registradores de imóveis, a fim de analisar e discutir projetos de Reurb, bem como estabelecer diretrizes e boas práticas no âmbito da regularização fundiária urbana.

Os Núcleos de Reurb criados dentro das Corregedorias-Gerais de Justiça, por serem formadas por profissionais de diversas áreas necessárias para a regularização, como registradores, engenheiros, magistrados, por exemplo, ajudam na realização de estudos sobre a Reurb, saneamento de dúvidas quanto aos procedimentos, criação de estratégias para superar obstáculos encontrados na regularização. Ainda, o Núcleo pode elaborar diretrizes a serem seguidas pelos demais agentes de Reurb.

Os Núcleos de Reurb podem oferecer suporte técnico e jurídico aos Municípios e aos Cartórios de Registros de Imóveis, auxiliando na implementação da Reurb, como ocorreu na cidade de Itagimirim, Estado da Bahia, que alcançou o êxito de regularizar 100% dos imóveis informais do município por meio do esforço conjunto entre o Núcleo de Regularização Fundiária da CGJ/BA, o Cartório de Registro de Imóveis da cidade e a prefeitura de Itagimirim/BA.[712]

[712] PROGRAMA “Imóvel Legal” regulariza 100% das propriedades em Itagimirim (BA). *In*: CNJ, Brasília, 28 dez. 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programa-imovel-legal-regulariza-100-das-propriedades-em-itagimirim-ba/. Acesso em: 10 jun. 2024.

Diretrizes para ações conjuntas entre o Município, a OAB, o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Registro de imóveis para a implementação efetiva da Reurb:

a) **As instituições podem, conjuntamente, buscar a realização de reuniões periódicas interinstitucionais a fim de elaborar estudos conjuntos sobre Reurb.**
b) **Às instituições, é recomendável a manutenção de um diálogo aberto e uma comunicação interinstitucional a fim de alinhar as diretrizes a serem aplicadas nos processos de regularização fundiária com as entidades representativas dos registradores de imóveis e as da sociedade civil que atuem na Reurb, com as instituições de ensino, dentre outros atores.**
c) **Recomenda-se o alinhamento de procedimentos de Reurb por meio da elaboração de diretrizes interinstitucionais a serem seguidas pelas instituições.**
d) **Recomenda-se a criação de sistemas de interoperabilidade de troca de documentos, por meio de uso de tecnologias, a fim de facilitar o envio de documentos entre as instituições e sua respectiva análise.**
e) **É recomendável a realização conjunta de seminários, eventos e palestras a fim de permitir o compartilhamento de experiências quanto ao desenvolvimento e execução de programas de regularização fundiária urbana.**
f) **Recomenda-se a celebração de acordo de cooperação técnica entre as instituições a fim de aprimorara e facilitar a execução da Reurb.**

Por meio da realização de acordos de cooperação técnica entre os Municípios, o Registro de Imóveis, o MP, o Poder Judiciário e a OAB, é possível haver uma uniformização do processo de Reurb. Assim, atribui-se uma racionalização do processo da realização da Regularização Fundiária Urbana, facilitando sua implementação, tendo em vista que cada um dos agentes de Reurb possui a facilidade em uma determinada ação necessária para a efetivação da regularização,

conforme se extrai do depoimento de Rubens Pereira Júnior,[713] secretário estadual das cidades e desenvolvimento urbano (SECID) do Maranhão.

O Poder Judiciário, o MP, alguns Municípios, a OAB, inclusive a Defensoria Pública, bem como os Registro de Imóveis, já tem atentado para tal inciativa, como no Estado de Minas Gerais e do Maranhão, por exemplo, sendo importante a disseminação e expansão dessa inciativa interinstitucional.

g) É interessante que as instituições encarregadas pela Reurb, ao atuarem na implementação desta, criem estratégias, alinhem diretrizes e adotem condutas tanto institucionais quanto interinstitucionais que observem os princípios que regem o processo de Reurb, como o princípio da sustentabilidade e da adequação, por exemplo, a fim de concretizar de forma adequada os objetivos previstos da Lei nº 13.465/17, como a concretização do direito à moradia; do cumprimento da função social da propriedade; da melhora da infraestrutura do núcleo regularizado, dentre outros.

Nesse sentido, o art. 9º, §1º, da Lei nº 13.465/17[714] dispõe que, ao desenvolver suas políticas públicas, os poderes públicos precisam se ater aos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, além da ordenação territorial, tendo como fim a ocupação eficiente do solo e seu uso de modo funcional. Os princípios podem nortear a ação das instituições atuantes na Reurb, auxiliando-os desde a formulação e alinhamento de diretrizes a serem aplicadas na regularização; a escolha do melhor instrumento a ser aplicado na regularização do núcleo informal; a flexibilização das legislações urbanísticas a fim de abarcar as unidades imobiliárias inseridas na área regularizada; as melhores soluções para melhorar a infraestrutura do núcleo regularizado, dentre outras ações.

A sustentabilidade na regularização consiste na ideia de a titulação dos ocupantes vir acompanhada de transformações fáticas, como a melhora nos aspectos ambientais, urbanísticas do núcleo regularizado.[715] Assim a Reurb deve se

---

[713] PEREIRA JÚNIOR, Rubens. Assinado termo de cooperação técnica de regularização fundiária urbana. [*S. l.*: *s. n.*], 8 maio de 2019. 1 vídeo (1 min 23 s). Publicado pela Difusora TV. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dDqByM9Saf4. Acesso em: 10 mai. 2024.

[714] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[715] FONTANELA, Ana Grécia Almeida Rizzo. **A Reurb como instrumento indutor de desenvolvimento socioeconômico nas pequenas cidades do Maranhão**. Dissertação

dar de forma a assegurar um equilíbrio entre a proteção aos ecossistemas, da natureza, da biodiversidade e da proteção à moradia digna e titulação dos ocupantes nos núcleos.[716]

Na sua dimensão social de proteção, a sustentabilidade se refere à proteção da dignidade da pessoa humana,[717] enquanto em sua dimensão econômica, diz respeito a necessidade do desenvolvimento econômico se dar de forma a observar o uso adequado dos recursos naturais.[718] Já no seu aspecto ambiental, a sustentabilidade diz respeito a buscar a melhora das condições urbano-ambientais do núcleo urbano regularizado em comparação com a situação anterior à regularização, seja por meio de compensações ambientais, eliminação de riscos, não ocupação das áreas de risco, dentre outros meios.

Além desses princípios explícitos, pode-se falar também de alguns implícitos, como o da adequação, isto é, do Poder público adotar meios de adequar o imóvel irregular à uma situação de regularidade, na medida do possível, sempre tendo em vista que os requisitos legais de regularidade imobiliária exigidos para uma situação de irregularidade recente não poderão servir de parâmetro para o contexto específico da Reurb, buscando-se assegurar um nível adequado de habitualidade e melhorias nas condições urbanísticas, sociais e ambientais; bem como o princípio da permanência.[719]

(Mestrado pelo Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília). Universidade de Marília, Marília, 2023. Disponível em: https://portal.unimar.br/site/public/pdf/dissertacoes/0932FCA292D57E6CBAC22A96938D580E.pdf. Acesso em: 3 jul. 2024. p. 34.

716 RECH, Adir Ubaldo. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. p. 55.

717 OLIVEIRA, Samuel Menezes; BRANDÃO, André da Fonseca. Regularização fundiária urbana: princípios específicos da Lei n. 13.465/2017 e o princípio da prevenção à formação de ocupações irregulares. *In*: ALMEIDA, Juliana Cainelli de; RECH, Adir Ubaldo; RAVANELO, Tamires (org.). **Direito urbanístico-ambiental**: uma visão epistêmica. Caxias do Sul, Educs: 2019. p. 14. *E-book*. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Direito-urbanistico-ambiental=uma-visao-epistemica.pdf#page=10. Acesso em: 10 jul. 2024.

718 OLIVEIRA, Samuel Menezes; BRANDÃO, André da Fonseca. Regularização fundiária urbana: princípios específicos da Lei n. 13.465/2017 e o princípio da prevenção à formação de ocupações irregulares. *In*: ALMEIDA, Juliana Cainelli de; RECH, Adir Ubaldo; RAVANELO, Tamires (org.). **Direito urbanístico-ambiental**: uma visão epistêmica. Caxias do Sul, Educs: 2019. p. 14- 15. *E-book*. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Direito-urbanistico-ambiental=uma-visao-epistemica.pdf#page=10. Acesso em: 10 jul. 2024.

719 FERREIRA, Allan Ramalho. Aspectos gerais da Lei 13.465/2.017: regularização fundiária em crise? *[S.I.]*, 5 set. 2019. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-

O princípio da permanência ainda se aplica, embora a Lei nº 13.465/17 tenha retirado expressamente sua menção como princípio,[720] consistindo na prioridade pela permanência dos ocupantes nos núcleos urbanos regularizados (art. 31, §8º, Lei de Reurb).[721] O direito de permanência é assegurado desde o pedido de instauração da Reurb até seu arquivamento, exceto em casos de riscos não passiveis de correção ou eliminação, como no caso do art. 39, § 2º, da Lei de Reurb.[722]

Quanto ao princípio da ordenação do solo, este como princípio da regularização fundiária tem relação com a necessidade do Município ou Distrito Federal realizar um projeto de regularização que leve em conta o espaço e especificidades do núcleo a ser regularizado, adotando medidas que visem melhorar a qualidade urbanística e ambiental de seus ocupantes, gerando uma melhora nas condições de vida e de bem-estar dessa população, por meio, por exemplo, da instalação de serviços públicos adequados.[723] Isso assegura o uso adequado do solo, isto é, de acordo com a função social da propriedade.

Além dos princípios antes mencionados, os próprios objetivos previstos na Lei da Reurb, em seu art. 10, como promover a geração de emprego, garantir o direito social à moradia, dentre outros, possuem um caráter principiológico, podendo ser utilizados para amparar as ações dos agentes de regularização, servindo como uma bússola na atuação destes.[724]

---

content/uploads/sites/5/2019/09/APRESENTAÇÃ0-ALLAN-R-FERREIRA.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024. p. 5.

[720] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 10 mai. 2024. p. 16.

[721] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[722] BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

[723] OLIVEIRA, Samuel Menezes; BRANDÃO, André da Fonseca. Regularização fundiária urbana: princípios específicos da Lei n. 13.465/2017 e o princípio da prevenção à formação de ocupações irregulares. *In*: ALMEIDA, Juliana Cainelli de; RECH, Adir Ubaldo; RAVANELO, Tamires (org.). **Direito urbanístico-ambiental**: uma visão epistêmica. Caxias do Sul, Educs: 2019. p. 18. *E-book*. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Direito-urbanistico-ambiental=uma-visao-epistemica.pdf#page=10. Acesso em: 10 jul. 2024.

[724] OLIVEIRA, Samuel Menezes; BRANDÃO, André da Fonseca. Regularização fundiária urbana: princípios específicos da Lei n. 13.465/2017 e o princípio da prevenção à formação de ocupações irregulares. *In*: ALMEIDA, Juliana Cainelli de; RECH, Adir Ubaldo; RAVANELO, Tamires (org.). **Direito urbanístico-ambiental**: uma visão epistêmica. Caxias do Sul, Educs: 2019. p. 20. *E-book*. Disponível em:

Assim, o poder público, bem como as instituições atuantes na Reurb, podem, ao executar suas competências e desenvolver ações voltadas a facilitar a implementação da Reurb no país, ter em mente que alguns aspectos e normas vão ter que ser excepcionadas ou desenvolvidas com uma certa peculiaridade quando em comparação com uma lei direcionada a regrar uma situação ordinária (isto é, recente de formação) de irregularidade, sendo os princípios que regem a regularização consistem em ótimas formas de direcionar a atuação desses agentes na persecução desse objetivo.

h) Recomenda-se que a atuação institucional e interinstitucional seja pautada na observância e finalidade de concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, principalmente no que tange ao objetivo 11.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram desenvolvidos em 2015, pela Organização das Nações Unidas, e compõem a Agenda 2030, sendo aqueles divididos em 17, tendo os países membros da ONU o compromisso de cumpri-los dentro de 15 anos.[725] Estes ODS contêm metas no sentido de oferecer habitação segura; de permitir acesso universal a espaços públicos seguros e sustentáveis; acesso a saneamento básico e a serviços de água potável; à saúde; dentre outros elementos.[726] São 169 metas estipuladas, que têm como fim enfrentar os desafios sociais, econômicos e ambientais que impactam o mundo.[727]

Os ODS consistem em objetivos que foram criados a fim de que todas os países membros da ONU se voltem à concretização dos direito humanos, incentivando a ação colaborativa a fim de combater a pobreza, controlar as mudanças climáticas, reduzir desigualdades sociais, utilizando-se para tanto de ações cooperativas entre

---

https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Direito-urbanistico-ambiental=uma-visao-epistemica.pdf#page=10. Acesso em: 10 jul. 2024.

[725] NERIS, Lucas Gabriel Duarte. et al. Regularização Fundiária Urbana e ODS 11: análise a partir do conjunto habitacional Gramoré. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, *[S.l.]*, v. 20, n. 1, p. 156. jan./abr. 2024. Disponível em: https://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/7058/1386. Acesso em: 10 jul. 2024.

[726] NERIS, Lucas Gabriel Duarte. et al. Regularização Fundiária Urbana e ODS 11: análise a partir do conjunto habitacional Gramoré. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, *[S.l.]*, v. 20, n. 1, p. 160. jan./abr. 2024. Disponível em: https://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/7058/1386. Acesso em: 10 jul. 2024.

[727] NARDONE, José Paulo. A assimilação dos ODS, da Agenda 2030, pelos Municípios Brasileiros. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, *[S.l.]*, v. 1, n. 11, p. 109, ago. 2023. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/253/187. Acesso em: 10 jul. 2024.

entes públicos e entes privados, trazendo-os para dentro da discussão a respeito de meios de enfrentar tais desafios globais, o que possibilita a proteção da capacidade das gerações futuras e a satisfação das necessidades destas.[728]

A Reurb se mostra como uma ótima ferramenta de concretização desses objetivos da Agenda 2030, principalmente quanto ao objetivo 11, tendo em vista que, a partir da regularização fundiária urbana, é possível impactar positivamente diversas questões, como urbanísticas, ambientais, econômicas e sociais.[729] Isso se dá através, por exemplo, da implantação de saneamento básico, da melhora das condições ambientais e urbanísticas (por meio da implantação de infraestrutura essencial), que impactam, consequentemente, a mobilidade urbana; a titulação dos ocupantes do NUI a ser regularizado (tratando, assim, do problema referente à promoção e segurança da habitação); dentre outras questões essenciais para o desenvolvimentos sustentável das cidades, tanto nos aspectos social e econômico quanto ambiental e urbanístico.[730]

Conforme Neris et al,[731] "a Reurb e os ODS estão diretamente associados, pois ambos têm o intuito de oferecer melhores condições de vida à população, especialmente na modalidade de Interesse Social (Reurb-S)." Assim, a Reurb consiste em uma alternativa para melhorar a sustentabilidade dos NUI, bem como da população, tendo a regularização fundiária relação com diversos ODS, principalmente, uma relação mais direta com o ODS 11, consistente em tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.[732]

---

[728] NARDONE, José Paulo. A assimilação dos ODS, da Agenda 2030, pelos Municípios Brasileiros. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, *[S.l.]*, v. 1, n. 11, p. 109-110, ago. 2023. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/253/187. Acesso em: 10 jul. 2024.

[729] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 10 mai. 2024. p. 3.

[730] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 10 mai. 2024. p. 3

[731] NERIS, Lucas Gabriel Duarte. et al. Regularização Fundiária Urbana e ODS 11: análise a partir do conjunto habitacional Gramoré. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, *[S.l.]*, v. 20, n. 1, p. 156. jan./abr. 2024. Disponível em: https://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/7058/1386. Acesso em: 10 jul. 2024.

[732] CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 10 mai. 2024. p. 30.

O ODS 11 foi criado a fim de transformar as cidades em locais sustentáveis e inclusivos, sendo adotado, para tanto, algumas ações nesse sentido, como o planejamento de espaços urbanos que permitam a participação popular, que gerem impactos ambientais reduzidos, além de que assegurem a proteção dos patrimônios culturais e históricos da humanidade.[733] Ainda quanto ao ODS 11, através deste se busca assegurar que todos tenham acesso a habitação segura, adequada e a preço acessível, bem como a serviços básicos, além de acesso a sistemas de transportes nesses mesmos termos; reduzir o impacto ambiental negativo; proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes; dentre outras metas que coadunam com os próprios objetivos e consequências da implementação da Reurb.[734]

Em um quadro geral a respeito da relação entre a Reurb e a concretizado dos ODS, pode-se extrair que a Reurb ajuda, por exemplo, na efetivação do ODS 6 (assegurar a disponibilidade e gestão sustentável de agua e saneamento para todos), 7 (assegurar o acesso confiável, sustentável, moedeiro e a preço acessível a todos) e 9 (construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação), por meio da implantação da infraestrutura essencial decorrente da regularização; e do ODS 11, já antes mencionado, cuja concretização se dá através da execução de melhorias nas condições sociais, ambientais e urbanísticas dos núcleos urbanos, objetivo constante no art. 10 da Lei de Reurb.[735]

Conforme Nardone,[736] os ODS não são concretizados de forma individual (isto é, não é perseguido um objetivo de forma separada), mas sim, há uma persecução coletiva e integrada, devendo as políticas públicas estarem interligadas e manterem

---

[733] NERIS, Lucas Gabriel Duarte. et al. Regularização Fundiária Urbana e ODS 11: análise a partir do conjunto habitacional Gramoré. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, *[S.l.]*, v. 20, n. 1, p. 159. jan./abr. 2024. Disponível em: https://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/7058/1386. Acesso em: 10 jul. 2024.

[734] SOBRE o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. *In*: NÃÇÕES Unidas Brasil. Brasília, [20--?]. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 10 jul. 2024.

[735] OBERHERR, Andréa Diana; WEYERMÜLLER, André Rafael. Regularização fundiária: aplicação da Lei da Reurb em ocupações irregulares ou clandestinas consolidadas como instrumento de efetivação de ODS e da ONU. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, v. 1, n. 92, p. 287, jul./dez. 2022. Disponível em: https://revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/294/175. Acesso em: 10 jul. 2024.

[736] NARDONE, José Paulo. A assimilação dos ODS, da Agenda 2030, pelos Municípios Brasileiros. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, *[S.l.]*, v. 1, n. 11, p. 110, ago. 2023. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/253/187. Acesso em: 10 jul. 2024.

coerência umas com as outras, buscando-se um equilíbrio entre as questões econômicas, sociais e ambientais a fim de alcançar um desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, os ODS podem servir como referenciais para que os agentes de Reurb definam as prioridades e ações a serem tomadas durante a regularização, bem como no processo anterior de escolha do local a ser regularizado de forma prioritária, por exemplo, o que ajuda a ver de uma visão mais ampla como é possível alcançar os objetivos de forma equilibrada e sustentável ao se regularizar o NUI, reduzindo danos ao meio ambiente; melhorando as condições econômicas, habitacionais e urbanísticas, sem colocar em risco as futuras gerações.[737]

Isso demonstra, justamente, a importância da na política pública de Reurb estarem presentes atores engajados e comprometidos no diálogo interinstitucional a fim de concretizar os objetivos da regularização e, consequentemente, efetivar o próprios ODS da Agenda 2030 da ONU que possuem relação direta com a regularização, sendo importante, assim, que as instituições encarregadas pela Reurb utilizem como base em suas ações tanto institucionais como interinstitucionais os ODS que podem dar àquelas uma direção quanto às melhores ações e estratégias a serem adotadas na Reurb.

Com base na análise dos principais desafios enfrentados na implementação da Reurb, foi possível identificar que algumas das dificuldades enfrentadas podem ser reduzidas a partir da adoção de certas ações pelas próprias instituições envolvidas na Reurb, bem como a partir de certas mudanças nos comportamentos interinstitucionais destas. Tendo em vista essa possibilidade, foi elaborado o conjunto de diretrizes antes apresentado a fim de orientar as principais instituições da Reurb, como o MP, o RI, o Município, os advogados (OAB) e o Poder Judiciário, sobre as ações que podem ser adotadas, visando assim facilitar a sua atuação e o andamento da regularização fundiária.

A implementação dessas diretrizes pelos referidos autores trará um maior cumprimento dos objetivos da Lei nº 13.465/17, trazendo agilidade e segurança à implementação da Reurb, permitindo o alcance de sua efetividade.

---

[737] NARDONE, José Paulo. A assimilação dos ODS, da Agenda 2030, pelos Municípios Brasileiros. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, *[S.l.]*, v. 1, n. 11, p. 110, ago. 2023. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/253/187. Acesso em: 10 jul. 2024.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa, analisou-se que a urbanização acelerada e desorganizada no Brasil levou a certos problemas dentro das cidades, como o surgimento de imóveis irregulares, despidos do título de propriedade, alguns localizados em áreas de risco ou inadequadas para moradia, como em locais sujeitos a inundações, sem acesso a equipamentos públicos ou construídos em desacordo com a legislação urbanística. Essas irregularidades dificultam o pleno exercício do direito à moradia digna e do desenvolvimento das funções sociais da cidade e bem-estar de seus habitantes, além do desenvolvimento econômico.

Verificou-se que a Regularização Fundiária Urbana se mostra como uma importante ferramenta para regularização dos núcleos urbanos informais consolidados existentes no país, sendo regida pela Lei nº 13.465/17 e regulamentada pelo Decreto nº 9.310/18. O referido marco legal da Reurb foi criado em 2017 a fim de desburocratizar, agilizar e simplificar o processo de Reurb no país, tendo em vista o grande número de imóveis irregulares ainda existentes no país, mesmo após a criação de diversas legislações para tratar sobre o tema, especialmente a lei anterior que dispunha sobre a regularização fundiária, Lei nº 11.977/2009.

Assim como ocorre com a publicação de leis novas, as inovações trazidas pela Lei nº 13.465/17 exigiram que os profissionais envolvidos na Reurb, como registradores, advogados, servidos municipais, promotores, dentre outros, compreendessem as novas disposições. Embora a Nova Lei de Reurb tenha surgido com a finalidade de facilitar a regularização fundiária urbana no país, o processo de regularização ainda se mostra como sendo complexo, tendo em vista a sua multidisciplinaridade e participação de diversos atores, bem como sendo desafiador, não tendo a regularização se dado de forma efetiva no país, seja pela falta de agilidade, de iniciativa dos atores ou por sua implementação ter focado mais na titulação do que nas melhorias sociais, urbanísticas e ambientais, que consistem também os objetivos da Reurb, nos termos da Lei nº 13.465/17.

Dessa forma, surgiu o seguinte questionamento: quais seriam as diretrizes que poderiam, em complementação ao procedimento de Reurb, auxiliar na efetiva implementação desta no país? A hipótese consistiu na ideia de que, por meio da adoção de certas ações pelos agentes responsáveis pela Reurb, partindo-se da

estipulação de algumas diretrizes práticas para a atuação destes, é possível trazer uma maior efetividade na implementação da regularização fundiária urbana, tendo sido apresentado como solução prática o estabelecimento de um conjunto de diretrizes práticas, complementares ao procedimento de Reurb, com a finalidade de auxiliar esses agentes na efetivação da Reurb no Brasil.

O objetivo geral consistiu em sistematizar as diretrizes práticas que podem facilitar a atuação dos agentes envolvidos na Reurb e o seu processamento de modo a facilitar a realização da regularização e, assim, alcançar seus efeitos positivos de forma célere, segura e efetiva.

Para tanto, a pesquisa teve como objetivos específicos: compreender o processo histórico da irregularidade urbana e as leis criadas a fim de combatê-la, bem como a expectativa constitucional do direito de propriedade e de que forma a ideia de propriedade absoluta impactou no surgimento da irregularidade urbana; analisar algumas noções gerais sobre a Regularização Fundiária Urbana, como conceito, seus princípios, seus objetivos, seus instrumentos, legitimados, procedimentos, dentre outros aspectos, de acordo com a Lei nº 13.465/17; e analisar os principais desafios práticos enfrentados pelos agentes envolvido na Reurb na sua concretização para compreender os motivos de sua inefetividade na prática; bem como analisar a propriedade privada e a Reurb sobre o prisma da AED.

O primeiro objetivo específico foi alcançado a partir da análise histórica do surgimento da irregularidade urbana no Brasil, partindo-se desde o período colonial até os dias atuais. Verificou-se que a irregularidade urbana advém desde o tempo colonial, marcado pela escravidão; pela falta de fiscalização da aquisição de terras; pelo acesso à terra a partir de concessões feitas pela Coroa Portuguesa a pessoas que preenchem certos requisitos, como uma certa renda e condições de tornar as terras produtivas, tendo estes requisitos muitas vezes sido descumpridos; bem como, após a Proclamação da Independência, passou-se por período em que sequer havia legislação que regulasse a aquisição de terras. Ainda, quando criada uma regulamentação para a terra, essa acabou por ser excludente.

A urbanização brasileira se deu de forma acelerada, sendo que muitas pessoas, principalmente as mais pobres e ex-escravos, fixaram-se em lugares inadequados para moradia e longe dos centros urbanos em virtude dos altos preços de aquisição de áreas com melhor infraestrutura nos centros urbanos, decorrentes dos grandes investimentos nas áreas centrais feitas após a Proclamação da

República. Essa desigualdade e irregularidade urbana se perpetuou nos séculos seguintes, tendo sido, ao longo da história do país, desenvolvidas diversas legislações a fim de combater essa situação de irregularidade e precariedade de imóveis urbanos, como a Lei nº 6.766/79, o Estatuto da Cidade, dentre outras, tendo a última tentativa legislativa consistido na Lei nº 13.465/2017, que substituiu o tratamento anterior dado pela Lei nº 11.977/09, a fim de trazer um maior número de imóveis informais para dentro da cidade formal.

Ocorre que muitas dessas tentativas legislativas de regularizar o território brasileiro foram inefetivas, uma vez que estabeleceram em sua maioria parâmetros (urbanísticos, ambientais...) e requisitos quase impossíveis de serem satisfeitos, principalmente, pela população mais pobre. Ademais, muitas delas se baseavam numa ideia de proteção absoluta da propriedade, bem como eram elaboradas a partir dos interesses de grupos sociais que queriam manter seu poder, eis que a terra era vista como sinônimo de poder e, ainda é, em no país.

Verificou-se que, no Brasil, foi comum a elaboração de leis que, na verdade, visavam excluir certa parte da população do acesso à terra, o que influenciou no aumento da irregularidade urbana e, consequentemente, na fixação da população em moradias inadequadas, sem escritura, sem equipamentos públicos, saneamento básico, dentre outros elementos. Essa ideia de propriedade absoluta decorreu do pensamento liberal, marcado pelo individualismo possessivo, isto é, da ideia da separação do homem em relação à sociedade, que estava presente em muitos dos ordenamentos jurídicos do quais, mais tarde, o ordenamento jurídico brasileiro tomou como base.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido a necessidade de a propriedade cumprir com sua função social para que, assim, receba proteção, ainda se mostra como um desafio lidar com as consequências da ideia de propriedade absoluta que ainda tem seus efeitos no próprio pensamento da sociedade, dos políticos, legisladores, dentro outros personagens que são essenciais na elaboração e execução de políticas públicas de regularização.

No que tange ao segundo objetivo específico da presente pesquisa, este foi atingido por meio da análise dos principais aspectos referentes à Regularização Fundiária Urbana, consistente em um conjunto de medidas urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas que busca a incorporação dos núcleos urbanos informais à cidade formal, bem como a titulação de seus ocupantes. A Reurb tem vários efeitos

positivos, tanto sociais quanto econômicos, como a melhora na qualidade de vida dos beneficiários e da sociedade como um todo, por meio da implementação de infraestrutura essencial, melhoria das condições ambientais e urbanísticas do núcleo urbano regularizado; da geração de emprego e renda; da garantia do acesso à uma moradia digna, por meio da titulação de propriedade ou posse, dentre outros benefícios.

Ainda, com a regularização, há o aumento da arrecadação municipal, que poderá cobrar impostos sobre os imóveis regularizados, bem como promove um maior controle do Município sobre a disposição dos imóveis sobre o seu território, permitindo que ele tome conhecimento das áreas que mais necessitam de políticas públicas, por exemplo. Sob o viés econômico, extrai-se que a Reurb estimula o desenvolvimento econômico do país, uma vez que o imóvel regularizado pode ser dado como garantia para obtenção de empréstimos, bem como a sensação de segurança da propriedade proporcionada pela regularização pode estimular a realização de reformas nos imóveis, movimentando a economia local.

Quanto ao último objetivo específico desta pesquisa, este foi atingido a partir da análise da Reurb e do direito de propriedade sob uma perspectiva da AED, tendo em vista que a formalização da propriedade e a definição precisa desses direitos impactam nas trocas ocorridas no mercado, podendo ser feita uma relação com os custos de transação. Este conceito é trazido por Coase, e consiste nos custos envolvidos nas transações realizadas no mercado, que existem, justamente, pela impossibilidade de o homem prever todas as situações possíveis que podem se dar em virtude de uma negociação (racionalidade limitada), bem como pelo fato de que certos agentes econômicos, por estarem buscando satisfazer da melhor forma possível seus próprios interesses, podem prejudicar os demais (oportunismo).

A Reurb reduz os custos de transação, pois, a definição clara do direito de propriedade proporcionada pelo seu registro traz segurança quanto à propriedade e assegura a existência de patrimônio da pessoa em caso de eventual responsabilização por descumprimento contratual, o que estimula a realização de negócios jurídicos. Essa maior segurança quanto às informações do objeto da negociação e do seu respectivo sujeito, como a existência de patrimônio para eventual responsabilização e a fácil localização deste e de seus bens, reduzem a incerteza da transação, bem como os custos de procura e aqueles referentes ao

oportunismo dos agentes, influenciando, assim, de forma positiva nas escolhas realizadas pelos agentes econômicos.

Uma vez o direito de propriedade estando bem definido, haverá menos incertezas quanto a este, o que, segundo North, leva ao aumento do ativo, tendo em vista que o ativo será maior quanto menor for as incertezas sobre ele, o que demonstra os efeitos positivos da Reurb para economia, eis que o imóvel poderá circular com um valor maior em comparação com aquele que se encontra fora do sistema legal de propriedade. Isso impacta, inclusive, numa arrecadação maior para o ente municipal, visto que o imposto recai sobre o valor venal do imóvel. Analisou-se também que menores serão os gastos necessários para proteger a propriedade quando esta estiver bem estruturada em um sistema formal, o que aumenta os ganhos do mercado, segundo Allen.

A formalização da propriedade através da Reurb estimula o movimento do mercado de garantias reais e, consequentemente, o desenvolvimento econômico do país, segundo Soto. Através da Reurb, é possível trazer o imóvel à regularidade registral, transformando o que antes era capital morto (imóvel informal) em um ativo capaz de ser mais bem manuseado no mercado e com maiores possibilidade de utilização, ajudando no desenvolvimento econômico, visto que este ocorre quando os direitos de propriedade estão bem definidos. Conforme Soto, a partir da formalização da propriedade, o imóvel se torna em um ativo, visível e capaz de produzir capital, o que facilita seu manuseio e negociação.

Após a análise da Reurb e do direito de propriedade sob o viés da AED, passou-se à verificação e identificação dos principais desafios enfrentados pelos principais agentes de Reurb na sua implementação. Foram analisados os entraves gerais da Reurb, bem como alguns mais específicos referentes a alguns dos atores envolvidos na Reurb, como os registradores de imóveis, os advogados e os servidores municipais, visando compreender os motivos da inefetividade da Lei de Reurb na prática.

Dentre os entraves gerais da Reurb, identificou-se a falta de participação popular; os interesses políticos e locais contrários; a falta de interesse dos ocupantes na regularização, bem como a falta de participação popular no processo de Reurb, o que dificulta o seu andamento, como a coleta de documentos necessários para a efetivação da regularização, além da análise dos interesses locais para a implementação de uma Reurb que esteja adequada à realidade do

núcleo urbano informal a ser regularizado, o que prejudica a sua efetivação. Ainda, a falta de articulação interinstitucional e cooperativa entre os agentes envolvidos na Reurb dificulta o andamento da regularização, podendo a atuação de uma instituição não estar compatível com a outra, gerando entraves desnecessários, dúvidas e impugnações.

Uma vez apresentado os entraves sob uma visão mais ampla da Reurb, passou-se à análise mais específica dos desafios enfrentados pelo Município, grande protagonista trazido a partir da Lei nº 13.465/17, principalmente no que tange ao procedimento administrativo, o que gera muitos desafios em sua atuação. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica, bem como foram coletados dados de entrevistas realizadas pela própria autora com os registradores de imóveis dos municípios de Teutônia/RS e Portão/RS, além de dados obtidos, indiretamente, através de vídeos de entrevistas acessados pela pesquisadora.

Dentre os desafios enfrentados pelos servidores municipais estão: a falta de recursos financeiros para a realização da Reurb, que exige um equipe técnica qualificada, realização de diversas etapas, implementação de infraestrutura essencial pelo Município (na Reurb-S), por exemplo; e a falta de capacitação técnica dos servidores envolvidos na regularização, sendo feitas exigências sequer previstas na Lei nº 13.465/17, o que atrasa o processo como um todo, inclusive no seu registro, tendo em vista que nem todos os documentos necessários para a realização deste são apresentados.

Também pode se citar a falta de conhecimento sobre a situação fundiária pelo próprio Município, o que impede a identificação das áreas passíveis de regularização; a falta de fiscalização do Município sobre o seu território, o que possibilita o surgimento de novas ocupações irregulares nos núcleos urbanos; o desconhecimento das inovações trazidas pela nova legislação, dentre outros fatores.

Já quanto aos desafios da implementação da Reurb em relação à atuação dos registradores de imóveis, percebe-se que a falta de diálogo entre o Município e o RI pode atrasar o processo registral da Reurb, bem com a exigências feitas para registro que vão contra os requisitos exigidos pela Lei de Reurb. O desconhecimento das inovações legislativas referentes à Lei nº 13.465/17 pelo registrador de imóvel e seus escreventes dificulta também o processamento da regularização na serventia, bem como o próprio receio do registrador em aplicar a nova legislação, tendo em

vista que esta excepciona muitos dos princípios registrais consolidados no direito registral.

Quanto aos advogados, o desconhecimento das novas disposições sobre a regularização fundiária urbana da Lei nº 13.465/17, bem com a exigência de um conhecimento multidisciplinar por parte do advogado, mostram-se como desafios na sua atuação nos processos de Reurb, e, consequentemente, na efetivação desta. Também se mostra como um desafio o advogado focar em um maior contato com a população beneficiária para entender seus interesses e ajudar demais agentes da Reurb a realizar um projeto urbanístico e uma solução jurídica que vá ao encontro das necessidades dos ocupantes.

A partir da análise dos desafios enfrentados para a efetivação da Reurb, por meio de pesquisa bibliográfica e coleta de dados mediante entrevistas, buscou-se responder o seguinte problema de pesquisa: Quais são as diretrizes que poderiam, em complementação ao procedimento de Reurb, auxiliar na efetiva implementação desta no país?

A hipótese inicial consistiu na ideia de que, por meio da adoção de certas ações pelos agentes responsáveis pela Reurb, partindo-se da estipulação de algumas diretrizes práticas para a atuação destes, seria possível trazer uma maior efetividade na implementação da Regularização Fundiária Urbana, apresentando-se como solução prática para tanto a fixação de diretrizes práticas que complementariam o procedimento já previsto da Reurb na Lei nº 13.465/17, auxiliando os profissionais de regularização e, assim, na concretização efetiva da Reurb.

A partir de toda a pesquisa realizada, por meio da análise do surgimento da irregularidade urbana no país, das noções gerais sobre a Reurb, além dos desafios enfrentados pelos seus principais agentes atuantes, verificou-se que a hipótese inicial foi confirmada, uma vez que através da adoção de algumas ações por parte dos principais agentes de Reurb, como o Município, o Registro de Imóveis, o Poder Judiciário, o MP, e a OAB (representando os advogados), é possível implementar a Reurb de forma efetiva, célere e segura.

A estipulação de ações dentro da própria instituição, bem como ações que estimulem a cooperação interinstitucional dos agentes envolvidos na Reurb se mostrou como uma excelente ferramenta para trazer efetividade, celeridade e

segurança na regularização fundiária, estando tais ações dispostas nas diretrizes práticas elaboradas na presente pesquisa.

Assim, como produto da presente pesquisa, foi apresentado no último capítulo, um conjunto de diretrizes de boas práticas para auxiliar os referidos agentes no processo de Reurb, trazendo-lhes orientações referentes a ações que eles podem realizar, complementares ao procedimento já trazido na Lei nº 13.465/17, a fim de facilitar os processos de Reurb, dentro das instituições e no relacionamento e diálogo com as demais.

Foram apresentadas tanto diretrizes institucionais como interinstitucionais, devido ao caráter multidisciplinar e complexo que a Reurb possui, trazendo a atuação conjunta desses agentes efeitos positivos na compreensão da lei, das peculiaridades locais e na elaboração de melhores soluções aos problemas apresentados na realização da regularização, antes, durante e após sua finalização.

As diretrizes apresentadas envolvem, por exemplo, a criação de meios de incentivar a participação popular nos processos de Reurb, por meio de palestras para sanar as dúvidas da população quanto ao processo de Reurb, explicar o que se trata, como ela se dá, documentos necessários, dentre outros aspectos. Também foi apresentado ao Município formas eficazes de ampliar a participação da população por meio da concessão de entrevistas a rádios, fixação de postos de atendimento pelos Municípios para a disseminação de informações sobre a Reurb, dentre outras práticas.

Ainda foram apresentadas ações que os registradores de imóveis podem realizar para facilitar a comunicação e alinhamento dos procedimentos de Reurb com o Município, como através da celebração de acordos de cooperação técnica, bem como disposições legais e provimentos que eles devem estar atentos em sua atuação no procedimento registral e na própria forma de agir e colaborar com o Município na efetivação da regularização. Tais acordos podem, inclusive, serem celebrados entre os demais atores da Reurb, como entre o Município, o RI, o MP, os Tribunais de Justiça, dentre outros.

Já quanto ao MP, foi apresentada ações que possibilitem sua atuação maior na Reurb, tanto como agente instaurador quanto como fiscalizador do cumprimento dos termos de compromisso de Reurb, dentre outras ações. No que tange ao Poder Judiciário, foram apresentadas diretrizes no sentido, por exemplo, deste desenvolver palestras e seminários sobre o tema, criar Núcleos de Reurb a fim de discutir sobre

formas de melhor efetivá-la e de alinhar de diretrizes quanto aos seus procedimentos, dentre outras práticas. Já a OAB pode também realizar palestras sobre o tema; participar de forma mais ativa na comissão municipal de Reurb, dentre outras ações positivas para a efetivação da Reurb.

Importante frisar que o processo de Reurb e sua complexidade variam de acordo com a situação fática do núcleo urbano informal a ser regularizado, sendo que as diretrizes de boas práticas apresentadas nesta pesquisa buscam dar uma direção para que os agentes de Reurb encontrem meios de aprimorar sua própria atuação dentro do processo, bem como de realizar relações interinstitucionais mais proveitosas e ágeis. Por isso, a presente pesquisa visou apenas delimitar alguns problemas identificados na atuação de certos agentes na implementação da Reurb e algumas ações que se mostram como boas práticas capazes de reduzi-los.

Tendo em vista os diversos benefícios que a Reurb traz para o país e para a sociedade como um todo, como melhorias nas condições ambientais e urbanísticas, o estímulo ao desenvolvimento econômico, a geração de emprego, a garantia ao acesso ao direito à moradia, o cumprimento da função social das cidades, a integração social, dentre muitos outros aspectos, mostra-se como importante discutir sobre meios de sua efetivação plena. Conclui-se que, por meio da aplicação das diretrizes práticas apresentadas na presente pesquisa, que norteiam ações institucionais e interinstitucionais dos principais agentes de Reurb, é possível implementá-la de forma segura, célere e efetiva.

REFERÊNCIAS

AGHIARIAN, Hércules. **Curso de direito imobiliário**. 12. ed. rev., ampli. e atual. São Paulo: Atlas, 2015. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788597000337. Acesso em: 10 mai. 2024.

ALLEN, Douglas W. What Are Transaction Costs? (July 1, 1991). **Research in Law and Economics**, *[S.I.]*, n. 14, p. 1-18. 1991. Disponível em: https://download.ssrn.com/21/07/07/ssrn_id3882114_code59213.pdf?response-content-disposition=inline&X-Amz-Security-Token=IQoJb3JpZ2luX2VjEEUaCXVzLWVhc3QtMSJIMEYCIQDTeb9ts56UuTLGkATdSUAQfhGJm2kNnemXJXYavKiW3AIhAPYa%2FM0jiEfXjgPjghEKTKJlfT4zydgF4uL%2F64IKTeAhKsYFCL7%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2FwEQBBoMMzA4NDc1MzAxMjU3IgwGN9SuGMaTZjGZIw8qmgUo%2FIq0MAn9dbiwDzG77N4Xom9j4Nj5%2BZw7lK0pIuNWoeGuT2Sfo9qy7xAGfWNYBlX9kbuse1SasDQkvQ4fyokne2z6d93hH0xkOuCSvqB6vKFMo%2BJMGX9hmxDQC%2FDhYRKTnWOlt31vEayI9ALrv0VE%2Bp8xbXeh2iVBoK7diKwlrin8BNThKpsJcMLI1Y0h7%2Buc8xX%2BP7CMef6TB4xM9DFNYVYV%2Bx9DBvkgxH5oHUZJVr7qWzhiU14bPulaw61eVtHQn4NKDBOxbzYldgUxXd%2BXe53VxOdbCUayJv%2B6rz4HYFUbXeUWWIDid01S9STVQ%2F4TS5Oz610US9swg%2Bc2X2IiiwvrMoO1%2FAjzHOUVwo3WJCfAlh8yTb9HcJODSo%2BMaW9q8r8h5vPlZpeT22%2BcUquKx4HxH1QRHJPWy8P1teYuscR%2B5cOjQcpuGErJ12AePZIUEXVHxhCSLcubtSHt7FY6GVjMzMCO0m7KEM%2BWcCVX4eQGPRp0m7dD4PWt1jCQUhw7hImMblw0LhN6c2Jh9FthXjSBhQgSW3Yc1pi62c%2BQYLAZGdxRqVcDLrYR05x%2BT%2F%2BxWPo45E6CfVcKPzDK6Rx%2FD4ZSOeDRsyeJhTWzSvA%2BhwmWlvp5JjgfQRJ55WlUKU%2Fsa0Jie6pbNpj15Dv%2FIBSBsyZv5n82utw9y1t%2BZlotreK1%2FaSsckygdscqaNNhGn22ydo%2Fxtw8Vkx6xK9V5%2F4aTqY1Qwl7W8hnT8ZOVWw%2BoLzw9RYFxYSL99Vp3kpFitxJCm7tMCHW8Xhtz9mP8z0SQeaqPjWUNWkNDB38ggyX%2BwhaC33%2BDvHDSMDlUumkDGSB%2F5oE42kLc0fEmwzMt9c6dcaM5Z1if64%2FHJHyAfMEe%2FlLgvrVtlY0mcgwmryYuQY6sAEGv0Vfkho%2FZ9P27QITNDir%2FCQzkk7RSAH4DI0cQ6v2cz3UorMkFSwXm4RMCPVVynFePwwQu0nq26RERPhHBLG8XTPntRPrk2NPn2UZSUEMdghy%2Fu4LClHTQif0IQCbKNBtv0L%2Ft%2FZJMtVxycqsX3lPWM9te8zyUCllYatoVUNCQiTzoPIifHhVB54GKmV%2FJARDSIQUriuYgnUusaJuA5PCzm%2B0jnT9DsrdHFYKzixOow%3D%3D&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Date=20241102T134350Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=300&X-Amz-Credential=ASIAUPUUPRWERKKXQJJQ%2F20241102%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Signature=3a613811116f6d617f73e2f23d7a2b2c73758ae15ddfc256826aa2a13ca289d5&abstractId=3882114. Acesso em: 3 mar. 2024.

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 29, p. 49-68, jul/dez. 2006. Disponível em: https://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Bugallo_n29.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

AMORIM, Márcio William França; WEYNE, Walda Maria Mota (org.). **Sefaz**: Tributo à história. Fortaleza: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, 2006. Disponível em: https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/08/Livro.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. **Direitos de propriedade e renda pessoal:** um estudo de caso das comunidades do Caju. Rio de Janeiro: BNDES, 2006. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7711/2/Premio%20BNDES_28_Direitos%20de%20propriedade%20e%20renda%20pessoal_P.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

APROVADO IPTU social no Município de Carmo do Paranaíba. *In*: CÂMARA Municipal de Carmo do Paranaíba. Carmo do Paranaíba, [202-?]. Disponível em: https://www.carmodoparanaiba.mg.leg.br/institucional/noticias/aprovado-iptu-social-no-municipio-de-carmo-do-paranaiba. Acesso em: 1 jul. 2024.

ASSINADO termo de cooperação técnica entre Prefeitura e Cartório de Registro de Imóveis. *In*: PREFEITURA de Manhuaçu. Manhuaçu, 26 jun. 2023. Disponível em: https://www.manhuacu.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/assinado-termo-de-cooperacao-tecnica-entre-prefeitura-e-cartorio-de-registro-de-imoveis/211800. Acesso em: 10 jul. 2024.

AZEREDO, Laura. A história da urbanização brasileira. *In*: WRI Brasil. *[S.I.]*, 27 mai. 2019. Disponível em: https://www.wribrasil.org.br/noticias/historia-da-urbanizacao-brasileira. Acesso em: 3 mar. 2024.

BAVARESCO, Agemir. O silogismo da propriedade hegeliana e o individualismo possessivo de C.B Macpherson. **Revista Filosofia Unisinos**, São Leopoldo, v. 12, n. 1, p. 70-86, jan./abr. 2011. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/filosofia/article/view/1005/230. Acesso em: 10 mai. 2024.

BECKER, Bruno. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e a sua relevância para o investimento no setor econômico. **Revista de Direito Imobiliário**, *[S.I.]*, ano 35, v. 72, p. 17-126, jan./jun. 2012. Disponível em: https://www.irib.org.br/publicacoes/RDI72/pdf.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

BELLO, Enzo. A teoria política da propriedade na era moderna: ascensão e crítica do individualismo possessivo. **Revista Quaestio Iuris**, *[S. l.],* v. 5, n. 1, p. 220-241, 2012. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/9867. Acesso em: 30 mai. 2024.

BERNARDINIS, Márcia de Andrade Pereira; KUREKE, Bruna Marceli Claudino Buher; PAVELSKI, Luziane Machado. O panorama do planejamento urbano brasileiro: aspectos institucionais e políticos. *In*: ALMEIDA, Flávio Aparecido (org.). **Políticas Públicas, Educação e Diversidade: uma compreensão cientifica do real**. 1. ed. Guarujá: Científica Digital, 2020. Disponível em: https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/200901426.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024. p. 728-741.

BEZERRA; Maria do Carmo L.; SCHAER, Tatiana M. S. (org.). **O que avançou na regularização fundiária urbana**: conceitos, marco legal, metodologia e prática. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. *E-book*. Disponível em: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/68/244/941. Acesso em: 3 mar. 2024.

BONDUKI, Nabil Georges A produção rentista de habitação e o autoritarismo da ordem sanitária. *In*: BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 1998. p. 17-56.

BORDALO, Rodrigo. **Direito urbanístico**. 2. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Método, 2023. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559644667. Acesso em: 3 mar. 2024.

BORGES, Andrea Cristina; ARAÚJO, Áureo dos Santos. Reurb urbano na cidade de Paty Alferes. **Revista FT**, Rio de Janeiro, v. 27, ed. 129, 7 dez. 2023. Disponível em: https://revistaft.com.br/reurb-urbano-na-cidade-de-paty-do-alferes/. Acesso em: 2 mai. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.310/2018, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 2 abr. 2024.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial 20/2016**. Brasília, DF: [*s. n.*], 21 dez. 2016. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html. Acesso em 10 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 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 previdências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 3 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022**. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14382.htm. Acesso em: 3 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da

Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em: 3 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.757, de 19 de dezembro de 2023**. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, para dispor sobre a extinção de cláusulas resolutivas constantes de títulos fundiários, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14757.htm. Acesso em: 3 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF: Presidência da República, 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos cartórios). Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o

Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara de Deputados, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 3 mar. 2024

BRASIL. **Medida provisória nº 759**, de 22 de dezembro de 2016. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Portaria nº 2.826/SPU, de 31 de janeiro de 2020. Estabelece as normas e procedimentos para a Regularização Fundiária Urbana - REURB em áreas da União, cadastradas ou não, conforme previsto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, complementarmente ao disciplinado no Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 28, p. 75, 10 fev. 2020. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.826-de-31-de-janeiro-de-2020-242338305?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3FqSearch%3DReurb. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Gabinete do Ministro. Portaria nº 3.242/MDR, de 9 de novembro de 2022. Aprova as diretrizes, a instituição e a atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário- CTM, nos municípios brasileiros. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 242, p. 20, 11 nov. 2022. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.242-de-9-de-novembro-de-2022-443240087. Acesso em: 28 jun. 2024.

CALABRESI, Guido. **The Future of Law and Economics**. New Haven and London: Yale University Press, 2016.

CALEGARI, Diego; PRIETO, Immaculada; MENEZES, Murilo. Planejamento urbano no brasil: um breve histórico. *In:* POLITIZE. Florianópolis, 15 nov. 2017. Disponível em: https://www.politize.com.br/planejamento-urbano-brasil/. Acesso em: 3 mar. 2024.

CAPPELLI, Sílvia *et al*. (org.). **REURB**: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teooricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ZAGO, Fábio Bragança; SOUZA, Oriane Graciani de. Legitimação fundiária na promoção do direito fundamental à moradia. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 15, n. 89, p. 5-21, abr./mai. 2020. Disponível em:

https://www.mpgo.mp.br/boletimdompgo/2020/07-jul/artigos/artigo-paulo-fabio-oriane.pdf. Acesso em: 9 set. 2021.

CARRA, Évelyn. **As sesmarias**: do Reino à colônia. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Ciclo de Estudos em Direito na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Históricas, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020. Disponível em: https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/92677/1/sesmarias%20final%20espero%2010000.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

CARVALHO, Cristiano; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. A Superação de Regras Jurídicas na Atividade Jurisdicional: Um Modelo Maximizador. **UC Berkeley**. 2009. Disponível em: https://escholarship.org/content/qt4h7508fp/qt4h7508fp.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

CARVALHO, Guilherme Carpintero de. Entraves histórico na Regularização Fundiária de Interesse Social. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL- ENANPUR, 18., 2019, Natal. **Anais eletrônicos** [...]. Natal, 2019. Disponível em: http://xviiienanpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=707. Acesso em 3 mar. 2024.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Evento Ad Notare: “a atuação do Ministério Público na Reurb”. *[S.I.; s.n.]*, 12 abr. 2021. 1 vídeo (1 h 51 min 16 s). Publicado pelo canal Ad Notare Academia. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Exwacdwinmo. Acesso em: 25 abr. 2024.

CATÃO, Adrualdo de Lima; CAVALCANTI, Mariana Oliveira de Melo. O que se entende por análise econômica do direito”? Uma necessária delimitação do direito. **Revista Científica da FASETE**, *[S.l],* ano 13, n. 21, p. 199-212, abr. 2019. Disponível em: https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2019/21/o_que_se_entende_por_analise_economica_do_direito_uma_necessaria_delimitacao_teorica.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica**, São Paulo, n. 2, ano 1, p. 1-7, jun. 2005. Disponível em: http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

CAVALCANTI, Débora de Barros; SILVA, Larissa Fernandes Oliveira de. A regularização fundiária como instrumento de promoção do direito à moradia adequada. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 6., 2020. Brasília. **Anais eletrônicos** [...]. Brasília: Faunb, 2020. Disponível em: https://enanparq2020.s3.amazonaws.com/MT/22478.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

CHAGAS, Luciano. Termo de cooperação técnica em Reurb com Luciano Chagas. [Entrevista concedida a] Amadi Cast. *[S.I.; s.n.]*, 21 dez. 2022. 1 vídeo (57 min 59 s).

Publicado pelo canal Amadi MG. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FJwA7G9lDFU. Acesso em: 25 abr. 2024.

CHALHUB, Melhim Namem. Função social da propriedade. **Revista da EMERJ**, *[S.I.]*, v. 6, n. 24, p. 305-317, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24_305.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024.

CLICHEVSKY, Nora. Hábitat informal em América latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización. **Revista Territorios**, *[S.I.]*, n. 6, p. 15-30, 2001. Disponível em: https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/5657/3749. Acesso em: 3 mar. 2024.

CLICHEVSKY, Nora. Informalidad y regularización del suelo urbano em América Latina: algunas reflexiones. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, *[S.I.]*, v. 9, n. 2, p. 55-71, nov. 2007. Disponível em: https://rbeur.emnuvens.com.br/rbeur/article/view/182/166. Acesso em: 3 mar. 2024.

COASE, Ronald Harry. **A firma, o mercado e o direito**. Tradução de Heloisa Gonçalves Barbosa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016.

COASE, Ronald Harry. The Nature of the Firm. **Economica**, *[S.I.]*, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7922723/mod_resource/content/0/COASE%2C%20Ronald%20Harry.%20The%20nature%20of%20the%20firm.%20economica%2C%20v.%204%2C%20n.%2016%2C%20p.%20386-405.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

COASE, Ronald Harry. The problem of social cost. **The Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3, p. 1-44, out. 1960. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/724810. Acesso em: 10 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 144, de 25 de abril de 2023**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original152742202304266449 42eee2ea6.pdf. Acesso em: 20 mai. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 145, de 23 de junho de 2023**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original1442442023070364a2de64ef502.pdf. Acesso em: 20 mai. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 158, de 5 de dezembro de 2023**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original22225220231207657245bc65439.pdf. Acesso em: 20 mai. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação nº 16, de 28 de abril de 2010**. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público como

órgão interveniente no processo civil. Brasília, DF: MP, 2010. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/Recomendação_16.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

CORREGEDORIA do TJMA cria selo para reconhecer ações de regularização fundiária. *In*: TJMA, São Luís, 25 abr. 2023. Disponível em: https://www.tjma.jus.br/midia/cgj/noticia/509900/corregedoria-do-tjma-cria-selo-para-reconhecer-acoes-de-regularizacao-fundiaria. Acesso em: 10 jun. 2024.

COSTA, Clébia Simone Dantas da. **Regularização fundiária: urbanismo e o caminho para cidadania**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo e Design) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/31157/1/RegularizaçãoFundiáriaUrbanismo.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

CRUZ, Dayana Aparecida Marques de Oliveira As faces do planejamento urbano. **PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho**, *[S.l.]*, v. 12, n. 2, p. 81-94, dez. 2011. Disponível em: https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/938. Acesso em: 3 mar. 2024.

CUNHA, Anna Cecília Guedes de Farias. A Reurb a partir da Lei nº 13.465/2017 à luz da política urbana constitucional: reflexões em face da ordem jurídica antecedente. *In*: CARRIÇO, José Marques; SALEME, Edson R. **Temas atuais de direito urbano ambiental**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2021. *E-book*. p. 81-98. Disponível em: https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2021/12/TEMAS-ATUAIS-DIREITO-URBANO.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Desafios e dificuldades práticas da Reurb para os municípios**. *[S.l.; s.n.]*, 16 out. 2020. 1 vídeo (1 h 32 min 15 s). Publicado pelo canal Urbalegis. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ny1nW_Qb7UU. Acesso em: 30 abr. 2024.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**: Reurb. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvm, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/94792974/MICHELY_FREIRE_FONSECA_CUNHA. Acesso em: 10 mai. 2024.

CUNHA, Tales Fontana Siqueira; MARICATO, Ermínia. Planejamento urbano no Brasil: a distância entre a retórica e a prática. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 23, n. 62, p. 85-99, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n62_06_planejamento%20urbano%20no%20brasil.pdf?d=637968717605901591. Acesso em: 3 mar. 2024.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora. Da Universidade de São Paulo, 1999. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401952/mod_resource/content/1/Vilaça%20des%20urbano.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559646784. Acesso em: 20 jun. 2024.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; NASCIMENTO, Durbens Martins; OUTEIRO, Gabriel Moraes de. Da lei de terras ao Programa Terra Legal: um estudo do direito de propriedade e dos seus impactos na Amazônia. **Revista Papers do NAEA**, Belém, v. 1, n. 1, p. 1-28, 2018. Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/article/view/11128/7680. Acesso em: 3 mar. 2024.

DUARTE, Clarice Seixas; MALHEIROS, Rafael Taranto. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **Revista Estudos Institucionais**, *[S.I.]*, v. 5, n. 3, p. 1093-1115, set./dez. 2019. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/441/452%201106. Acesso em: 10 jun. 2024.

ENGELMANN, Wilson. **Crítica ao positivismo jurídico**: princípios, regras e o conceito de direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

ENGELMANN, Wilson. **Entrevista com Wilson Engelmann, por Paola Cantarini**. [Entrevista cedida a] Paola Cantarini. São Paulo: Understanding Artificial inteligence, 15 dez. 2023. Disponível em: https://understandingai.iea.usp.br/entrevista/entrevista-com-wilson-engelmann-por-paola-cantarini/. Acesso em: 3 jul. 2024.

ESPÍNDOLA, Samuel Guimarães. Regularização fundiária: aspectos gerais e processamento no cartório de Registro de Imóveis. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/33163/1/RegularizaçãoFundiáriaAspectos.pdf. Acesso em: 30 mar. 2024.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**. 13. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017. v. 5: Reais.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: https://mizanzuk.files.wordpress.com/2018/02/boris-fausto-historia-do-brasil.pdf. acesso em: 3 mar. 2024.

FERNANDES, Edésio, La influencia de El misterio del capital de Hernando de Soto. *In*: MULLAHY, Laura; SMOLKA, Martim O. **Perspectivas urbanas**: temas críticos em políticas de suelo em América Latina. Cambridge: Lincon Institute of Land Policy, 2010. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf. Acesso em: 1 abr. 2024. p. 108-115.

FERNANDES, Edésio. **Regularization of informal settlements in Latin America**. Lincon Institute of land policy. *E-book*. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/regularization-informal-settlements-latin-america-full_0.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. **Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado**: algumas experiencias do Brasil. Disponível em: http://ipra-cinder.info/wp-content/uploads/2019/03/Ferraz.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

FERREIRA, Allan Ramalho. Aspectos gerais da Lei 13.465/2.017: regularização fundiária em crise? *[S.I.]*, 5 set. 2019. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2019/09/APRESENTAÇÃ0-ALLAN-R-FERREIRA.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, *[S.I.],* v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5011163/mod_resource/content/0/Ferreira%20Filho_2018_lógicas%20por%20trás%20da%20regularizaçaõ.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

FIGUEIREDO JUNIOR, Carlos Magno Alhakim; NUNES, Marcus Antonius da Costa. Regularização Fundiária Urbana: estudo de caso do bairro Nova Conquista, são Mateus-ES. **Revista de Direito da Cidade**, *[S.I.],* v. 10, n. 2, p. 887-916, 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/31769/24081. Acesso em: 3 mar. 2024.

FIGUR, Renate Lilian. **Análise comparativa entre o sistema cadastral da Alemanha e as diretrizes para o cadastro territorial multifinalitário brasileiro**. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Engenharia Civil) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/95680/299941.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 9 jul. 2024.

FONTANELA, Ana Grécia Almeida Rizzo. **A Reurb como instrumento indutor de desenvolvimento socioeconômico nas pequenas cidades do Maranhão**. Dissertação (Mestrado pelo Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília). Universidade de Marília, Marília, 2023. Disponível em: https://portal.unimar.br/site/public/pdf/dissertacoes/0932FCA292D57E6CBAC22A96938D580E.pdf. Acesso em: 3 jul. 2024.

FOSTER, Sheila R.; BONILLA, Daniel. The social function of property: a comparative Law perspective. **Fordham Law Review**, Nova York, v. 80, p. 101-113, 2011. Disponível em: https://download.ssrn.com/11/11/15/ssrn_id1960022_code339387.pdf?response-content-disposition=inline&X-Amz-Security-Token=IQoJb3JpZ2luX2VjEEsaCXVzLWVhc3QtMSJIMEYCIQDpY7OD8wff%2Fhov5Jgeyh9dOvk96KzJl%2F9WpTvOWsZjqAIhANRKDsfEAtdbNrVW4uFTCLGHcEVgqLl

yC13lj46296NPKscFCMT%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2FwEQBBoMMzA4NDc1MzAxMjU3Igyw9oIVP%2B8Ebn7XnhAqmwXt6CgJIXqh7kfuci%2B9erVPqt1%2BIW25ETZ0XVnd%2FDY%2B8tJd7mKHMQ63N86xEchuzxL7kKktLnhTyJYFqPh7JQ7T6G2iNcVF2HZi7tSNZRgdP2KI6QiKsxGpvJlGvZPtHycSsJJqieF1rEz2Y98OA%2Bpn9zSyW0URg8pnWEBSnE003FVxuo%2BKARwFOUfR11P7u0KRa3UidkS81P%2F5lUOxtsmysthxFhrZdYYWi%2Byh6b6REx3qI9X5C05k9DMTosCS9yxDT4xKabpKiv9tLBOSbJP%2FwK6ra2SpJYn70bpSUKLw4zL1HwLmqSpiSDy0tnAPJyGvT60erqJo42CLvffQBZ61z1z2bovzoyexNSuV26UifUQQnqG9eK%2BOkEDpSWGkaTEf84ZGJmdOlgXO8msdXqAvmYp%2FNK%2FQ4r8gZZfrT6%2FLP1TRf9C%2B5Av0Xn4lVHuUAnXJKdZqttr4nLMEoTMBSHO9DD1A%2BWprUBj6n6p94mnG9hh4ar2Uk26zHA8YS%2Bb6xGIGKT1FMK8%2BmHouYcSijMCjxPypTpy1shv3vEb5OtSq%2FXFxxXH5xFXNdzOXNvAoiutXsf2k1uG9WljQD9zm1fsbAxIpc3rh25LTE1%2F5Jab5OvSHPVSK%2FB7hMoKTjB94C2jWChdLacOngEDmYLZ28xi2%2FqmbiNVrepT2PaCn6mNRyiiMskvlLTd9%2F%2BJfFofliTPmPx4J7uhZJf4ZDvrZaqCaO1EnxlbMG1TflMMTU9KDOPG2OthdDmu%2FT2R6hwefpWXPHzh8JfGyLqoRuHAvN8Kyt06UXZyHiUgpTt2S7dZGysnfe%2Bq%2BpFp9JS%2FeSfBWdRu6Dn2FPf5c735n66S8IfytL7PlCjy1SfJEyQsQ2uOnBp3ZYUXSIYLmzzl3MPLrmbkGOrABd27n8k7DohIfbALh4Z62vzzHGpbrAvN%2FmWXB%2FobZW4u3S6WZeiQ0Qjmcht9VoBzGHGo%2FarOkMABTqdSUsKqviN1FcxkJvthuo%2B5gdeCrcETMjjPwnyeBKMOHn357P5OlmOtN7mPdULNWhrpOv7kWdw8KA3MRI3t4L6Gz78aI5M0Fg4g%2F68clJ2hvOaGgaVFlKUCqg2GJVrrVtHh8Nj9fzF80Dl%2F6yal1P77ZiQDVpd8%3D&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Date=20241102T201455Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=300&X-Amz-Credential=ASIAUPUUPRWEW5XLAJ5K%2F20241102%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Signature=d0f55b690842d443c0cffa383eeac21014ae1cf98196b1ebcc47ee95c2c9ecdf&abstractId=1960022. Acesso em: 5 mai. 2024.

FRANÇA, Karla Christina Batista de et al. **Consórcios públicos na área de planejamento urbano e regularização fundiária**. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: https://www.capacidades.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/Consorcios-Publicos-na-area-de-Planejamento-Urbano-e-Regularizacao-Fundiaria-Urbana.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**, *[S.l.],* v. 23, n. 48, p. 11-28, jan./jun. 2000.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 30. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001.

GALESKI JUNIOR, Irineu. Teoria Geral dos Contratos. **Contratos empresariais e análise econômica**. São Paulo: Thomson Reuters, 2015.

GALIANI, Sebastian; SCHARGRODSKY, Ernesto. The dynamics of land titling regularization and market development. **WIDER Working Paper**, *[S.l.]*, n. 2011/88, p. 1-31, 2011. Disponível em: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/80925/1/682040711.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

GENTIL, Alberto (coord.). **Registros públicos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559648368. Acesso em: 6 mai. 2024.

GERMANI, Guiomar Inez. Condições históricas e sociais que regulam o acesso a terra no espaço agrário brasileiro. **GeoTextos**, *[S.l.]*, v. 2, n. 2, p. 115-147, 2008. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/3040/2145. Acesso em: 3 mar. 2024.

GICO JÚNIOR, Ivo T. Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito, **Economic Analysis of Law Review**, *[S.I.],* v. 1, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2010. Disponível em: https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/2794/2034. Acesso em: 10 jun. 2024.

GINO, Bethsaida de Sá Barreto Diaz. **A arbitragem como meio de redução dos custos de transação nos contratos empresariais da região metropolitana do Cariri (RMC)**. Dissertação (Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Empresa e dos Negócios). Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Porto Alegre, 2021. Disponível em: https://repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9728/Bethsaida%20de%20Sa%20Barreto%20Diaz%20Gino_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 3 mar. 2024.

GOMES, Rosângela Maria de Azevedo**. A propriedade no direito brasileiro**: uma visão histórica. Rio de Janeiro: Processo, 2014. *E-book*. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/185394/pdf/0. Acesso em: 5 mai. 2024.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil**: direito das coisas. 21. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553623507. Acesso em: 20 jun. 2024.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. Eficiência e direito: pecado ou virtude; uma incursão pela Análise Econômica do Direito. **Revista Jurídica da Faculdade de Direito do Unicuritiba**, Curitiba, v. 1, n. 28, p. 77-122, 2012. Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/412/317. Acesso em: 3 mar. 2024.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, *[S.I.]*, v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141. Acesso em: 3 mar. 2024.

GONZALES, Marcelo Sasso. **Regularização Fundiária Urbana como política pública habitacional no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em:

https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/a93dee71-a361-4fa4-ad7c-65e04ac3a8b4/content. Acesso em: 3 mar. 2024.

GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez. A função econômica dos sistemas registrais. *In*: OBSERVATÓRIO do Registro. *[S.I.]*, 24 jun. 2012. Disponível em: https://cartorios.org/2012/06/24/a-funcao-economica-dos-sistemas-registrais/. Acesso em: 3 mar. 2024.

GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições brasileiras. **Revista da informação legislativa,** *[S.I.]*, v. 45, n. 178, p. 105-129, abr./jun. 2008. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176526/000842780.pdf?sequence=3. Acesso em: 9 mai. 2024.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REZENDE, Gervásio Castro de. Formação histórica dos direitos de propriedade da terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua relação com as políticas agrícolas atualmente adotadas nesses dois países. *In*: IEA. *[S.I.]*, [20--?]. Disponível em: http://www.iea.sp.gov.br/out/pal1.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

IMPARATO, Ellade. A Regularização Fundiária na Cidade de São Paulo: A Problemática da Zona Leste. *In*: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

IMPARATO, Ellade. A relação entre parcelamento ilegal do solo urbano e a ausência de mapas cadastrais nos registros imobiliários brasileiros. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 96, p. 143-175, 2001. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67498. Acesso em: 3 mar. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Centro Demográfico 2022: primeiros resultados de população e domicílios. *In*: PODER 360. *[S.I.],* 28 jun. 2022. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2023/06/Primeiros-Resultados-de-Populacao-e-Domicilios-Apresentacao.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

JORGE, Sheila Rusche. **Desenvolvimento sustentável à partir da legalização dos bens imobiliários sob a ótica do Registro de Imóveis**: Caso de Triunfo-RS. Dissertação (Mestrado peLo Programa de Pós-Graduação em Direito da Empresa e dos Negócios). Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Porto Alegre, 2021. Disponível em: https://repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/10374/Sheila%20Rusche%20Jorge_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 jun. 2024.

KESSLER, Daniela Seadi; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. A mediação sob o prisma da análise econômica do direito. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, n. 4, ano 5, p. 535-591, 2019. Disponível em: http://www.ntrindade.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Mediação-sob-o-Prisma-da-Análise-Econômica-do-Direito-Artigo.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

LARAÑA, Ildefonso Camacho. La propriedade y su función social. **Revista de Fomento Social**, Córdoba, n. 160, p. 415-429, out./dez. 1985. Disponível em: https://revistas.uloyola.es/rfs/article/view/3198/1726. Acesso em: 1 jun. 2024.

LAUERMANN, Renata Tcatch; WIENKE, Felipe Franz. Reconhecer para integrar: as zonas especiais de interesse social como um instrumento para a efetivação da moradia. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33564-43504-1-PB.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural**: a habitação. Petrópolis: Vozes, 1988.

LEI que institui o Programa Casa Verde e Amarela traz alterações sobre a regularização fundiária. *In*: ASSOCIAÇÃO de Titulares de Cartórios- Goiás. Goiás, [202-?]. Disponível em: https://atcgoias.org.br/lei-que-institui-o-programa-casa-verde-e-amarela-traz-alteracoes-sobre-a-regularizacao-fundiaria/. Acesso em: 3 mar. 2024.

LEITE, Marcelo Messias; GOMES, Magno Federicci. O TAC como instrumento de regularização fundiária sustentável: aplicação da Reurb Social nas APPs do Lago do Juá e Rio Tapajós em Santarém-PA. **Revista Direito e Desenvolvimento**, *[S.l.]*, v. 10, n. 2, p. 157-178, jul./dez. 2019. Disponível em: https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1068/656. Acesso em: 15 jul. 2024.

LIMA, Bruno Avellar de; ZANIRATTO, Silvia Helena. Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 1., 2014, Franca. **Anais eletrônicos** [...] Franca: Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, 2014. Disponível em: https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspublicas/isippedes/bruno-avellar-alves-de-lima-e-silvia-helena-zanirato.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

LIMA, Daniela de Freitas; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de. O trabalho social na regularização fundiária de interesse social. **Revista Baru**, Goiânia, v. 6, n. 1, p. 1-16, 2020. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/7806/4659. Acesso em: 20 jun. 2024.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. *E-book*. v. 4: Coisas. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553628274. Acesso em: 25 mai. 2024.

LOCATELLI, Paulo Antonio. Medidas para a efetividade do termo de compromisso de ajustamento de conduta relacionado à ordem urbanística. **Revista do CNMP**, Brasília, v. 9, p. 187-207, 2021. Disponível em: https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/145/207. Acesso em: 20 jul. 2024.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

LUFT, Rosangela Marina. **Regularização fundiária urbana de interesse social:** a coordenação entre as políticas públicas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiencias do direito francês. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Dirieto, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9288/1/Rosangela_Luft_-_Versu00E3o_final_-COMPLETA.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

LYRIO, Marco Roberto Serra. Entraves e avanços na Regularização Fundiária Urbana: o papel do serviço extrajudicial para seu deslinde. Dissertação (Mestrado pelo Programa Mestrado do Centro Universitário de Brasília). Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15796/1/61800059.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

MAAS, Lucas Santos Van et al. Impactos sociais e econômicos da Reurb no Estado de Minas Gerais com o adjunto da Lei 13.465/17. **Revista Multidisciplinar do nordeste Mineiro**, *[S.I.]*, v. 12, p. 13. 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/375102678_IMPACTOS_SOCIAIS_E_ECONOMICOS_DA_REURB_NO_ESTADO_DE_MINAS_GERAIS_COM_O_ADJUNTO_DA_LEI_1346517. Acesso em: 10 jun. 2024.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2020. *E-book*. Acesso em: 3 mar. 2024.

MACPHERSON e o Individualismo Possessivo. *In*: Mosteiro do Conhecimento. *[S.I.],* [20--?]. Disponível em: https://mosteirodoconhecimento.wordpress.com/2019/04/30/macpherson-e-o-individualismo-possessivo/#_ftn1. Acesso em: 25 mai. 2024.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MAGINA, Frederick Bwire; KYESSI, Alphonce G.; KOMBE, Wilbard J. The Urban Land Nexus–Challenges and Opportunities of Regularising Informal Settlements: The Case Studies of Dar ed Salaam and Mwanza in Tanzania. **Journal of African Real Estate Research**, *[S.I.]*, v. 5, n. 1, p. 32-54, 2020. Disponível em: https://journals.uct.ac.za/index.php/JARER/article/view/837/676. Acesso em: 3 mar. 2024.

MAIA, Ana Cristina; RACHID, Sophia. **Desafios e dificuldades práticas da Reurb para os municípios**. *[S.I.; s.n.]*, 16 out. 2020. 1 vídeo (1 h 32 min 15 s). Publicado pelo canal Urbalegis. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ny1nW_Qb7UU. Acesso em: 30 abr. 2024.

MAIA, Lorene Monteiro; SANTOS, Valéria Braga dos. A gênese do planejamento urbano no Brasil: perspectivas da questão habitacional entre 1930 e 1970. *In*:

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SLAEDR), 3., 2022, Ijuí. **Anais eletrônicos** [...]. Ijuí: Editora Unijuí, 2023. Disponível em: https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/22957/21611. Acesso em: 3 mar. 2024.

MALHEIROS, Rafael Taranto. A formalização da propriedade imobiliária e a oferta de crédito: a regularização fundiária como vetor de desenvolvimento econômico. **Revista da PGBC**, *[S.l.]*, v. 12, n. 12, p. 136-152, dez. 2018. Disponível em: https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/article/view/956/25. Acesso em: 3 mar. 2024.

MALHEIROS, Rafael Taranto. **O procedimento administrativo da regularização fundiária urbana de interesse social como garantia do direito à moradia**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em: https://adelpha-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/c2afa134-20e2-433c-b2dc-343f2f5710b4/content. Acesso em: 3 mar. 2024.

MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK, 2019.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo***:* ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos (org). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, *[S. l.]*, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928/11500. Acesso em: 3 mar. 2024.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia no mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **Revista São Paulo em Pespectiva**, São Paulo, n. 14, v. 4, p. 21-33, 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 3 mar. 2024.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MARIUTTI, Eduardo Barros. Do individualismo possessivo ao indivíduo possuído: a dissolução do projeto liberal de construção do indivíduo moderno. **Texto para Discussão**, Campinas, v. 393, p. 1-18, ago. 2020. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD393.pdf. Acesso em: 5 mai. 2024.

MARTINS, Érika Silvana Saquetti; MARTINS, Robson. O planejamento urbano e a regularização fundiária. *In*: MIGALHAS. *[S.l.],* 13 set. 2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/373326/o-planejamento-urbano-e-a-regularizacao-fundiaria. Acesso em: 3 mar. 2024.

MBILINTI, Jane J.; KASWAMILA, Abiud L.; ASSENGA, Emiliana A. Implication of land regularization in accessing credits from financial institutions in Tanzania. **Current Urban Studies**, *[S.l.]*, v. 10, n. 4, p. 540-555, dez. 2022. Disponível em: https://www.scirp.org/pdf/cus_2022110815023368.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus et al. A regularização fundiária e o ordenamento territorial urbano: avanços e desafios. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, Brasil, v. 8, n. 1, p. 1-16, 2022. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9011/5476. Acesso em: 3 mar. 2024.

MENCIO, Mariana; LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira (coord.). **Regularização fundiária urbana**: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

MERCURO, Nicholas e MEDEMA, Steven G. **Economics and the Law**: From Posner to Post-Modernism. Princeton: Princeton University Press, 1999.

METADE dos imóveis no Brasil possui alguma irregularidade. **Jornal O Globo**, [S.l.], 23 out. 2023. Disponível em: https://oglobo.globo.com/patrocinado/dino/noticia/2023/10/23/metade-dos-imoveis-no-brasil-possui-alguma-irregularidade.ghtml#:~:text=Nos%20tempos%20atuais%2C%20a%20regularização, Regional%2C%20com%20dados%20de%202019. Acesso em: 3 mar. 2024.

MEZZARI, Mario Pazutti. Registro de imóveis- principais alterações legislativas ditadas pela lei 14.620, de 13 de julho de 2023- conversão em lei da medida provisória úmero 1.162, de 14 de fevereiro de 2023. *In*: COLÉGO Registral do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 10 ago. 2023. Disponível em: https://colegioregistralrs.org.br/noticias/18945/artigo-registro-de-imoveis-principais-alteracoes-legislativas-ditadas-pela-lei-14620-de-13-de-julho-de-2023-conversao-em-lei-da-medida-provisoria-numero-1162-de-14-de-fevereiro-de-2023-por-mario-pazutti-mezzari/. Acesso em: 3 mar. 2024.

MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha regularização fundiária urbana**: Aspectos práticos da Lei 13.465/2017. [*S. l.: s. n.*], 2017. Disponível em: https://www.sinoreg-es.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

MULLAHY, Laura; SMOLKA, Martim O. La política del suelo en América Latina. *In*: MULLAHY, Laura; SMOLKA, Martim O. **Perspectivas urbanas**: temas críticos em políticas de suelo em América Latina. Cambridge: Lincon Institute of Land Policy, 2010. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf. Acesso em: 1 abr. 2024.

MULLAHY, Laura; SMOLKA, Martim O. **Perspectivas urbanas**: temas críticos em políticas de suelo em América Latina. Cambridge: Lincon Institute of Land Policy, 2010. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf. Acesso em: 1 abr. 2024.

NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. *E-book*. v. 4: Direito das coisas. Disponível: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530968700. Acesso em: 20 mai. 2024.

NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. A desapropriação judicial (§§ 4º e 5º do art. 1228 do Código Civil): garantia do direito à moradia, da função social da propriedade e instrumento de implementação da política urbana e de reforma agrária. **Revista da AGU**, *[S. l.],* v. 15, n. 4, p. 143-170, 2016. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/688. Acesso em: 5 mai. 2024.

NARDONE, José Paulo. A assimilação dos ODS, da Agenda 2030, pelos Municípios Brasileiros. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, *[S.I.]*, v. 1, n. 11, p. 107-128, ago. 2023. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/253/187. Acesso em: 10 jul. 2024.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização Fundiária Urbana de interesse social no direito brasileiro.** 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/publico/Dissertacao_Final_Mariana_Chiesa_Gouveia_Nascimento.pdf. Acesso em: 2 mai. 2024.

NASCIMENTO, Pedro. Transparência nos municípios brasileiros: as dimensões porte populacional e região importam? **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, *[S.I.],* v. 7, n. 2, p. 137-156, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/rsulacp/article/view/20440. Acesso em: 10 jun. 2024.

NERI, Marcelo. Sem garantias, nem crédito. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 57, p. 54-56, out. 2003. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/283e89fa-19bd-4f82-9246-9978b62e5ad1/content. Acesso em: 3 mar. 2024.

NERIS, Lucas Gabriel Duarte. et al. Regularização Fundiária Urbana e ODS 11: análise a partir do conjunto habitacional Gramoré. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, *[S.I.]*, v. 20, n. 1, p. 154-178. jan./abr. 2024. Disponível em: https://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/7058/1386. Acesso em: 10 jul. 2024.

NEVES, Roberto Ventura. Podcast 7- Desafios e soluções na regularização fundiária urbana- REURB. [Entrevista concedida a] Comunidade ambiental. *[S.I.; s.n.]*, 21 jun. 2024. 1 vídeo (46 min 54 s). Publicado pelo canal Comunidade Ambiental. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=m2PQ4PKrTe0. Acesso em: 30 jun. 2024.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, *[S.I.]*, v. 5, n. 1, 1991. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1695541/mod_resource/content/1/North%20%281991%29.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

NÚCLEO INTERINSTITUCIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. **Regularização fundiária**: Poder Público Municipal como Agente Instaurador. *In*: CORI-MG. *[S.I.],* [202-?]. Disponível em: https://corimg.org/wp-content/uploads/2022/02/ebook_regularizacao_fundiária_nuiref.pdf?x88437. Acesso em: 7 mai. 2024.

OBERHERR, Andréa Diana; WEYERMÜLLER, André Rafael. Regularização fundiária: aplicação da Lei da Reurb em ocupações irregulares ou clandestinas consolidadas como instrumento de efetivação de ODS e da ONU. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, v. 1, n. 92, p. 271-294, jul./dez. 2022. Disponível em: https://revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/294/175. Acesso em: 10 jul. 2024.

O que é o Termo de Ajustamento de Conduta. *In*: PORTAL de Direitos Coletivos. *[S.I.]*, Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/direitoscoletivos/index.php/4-o-que-e-o-termo-de-ajustamento-de-conduta#:~:text=do%20inquérito%20civil)-,O%20que%20é%20o%20Termo%20de%20Ajustamento%20de%20Conduta%3F,e%20evitar%20a%20ação%20judicial. Acesso em: 10 jul. 2024.

OLIVEIRA, Aline Meneguini de. Urbanização brasileira e marginalidades: os olhares socioeconômicos e sociocultural em contraponto. **Revista FAAC**, Bauru, v. 2, n. 1, p. 55-67, abr./set. 2012. Disponível em: https://www3.faac.unesp.br/revistafaac/index.php/revista/article/view/75/41. Acesso em: 3 mar. 2024.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de; FERREIRA, Felipe Moreira dos Santos. Análise econômica do direito do consumidor em períodos de recessão: uma abordagem a partir da economia comportamental. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 81, p. 13-38, jan./mar. 2012.

OLIVEIRA, Flávia Paschoalini de. Análise do planejamento urbano no Brasil no século XX. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA (SIMPURB), 16., nov. 2019, Vitória. **Anais eletrônicos** [...]. Vitória, Universidade Federal do Espírito Santo, 2011. Disponível em https://periodicos.ufes.br/simpurb2019/article/download/26103/19814. Acesso em: 3 mar. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2024. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559649600. Acesso em: 29 abr. 2024.

OLIVEIRA, Samuel Menezes; BRANDÃO, André da Fonseca. Regularização fundiária urbana: princípios específicos da Lei n. 13.465/2017 e o princípio da prevenção à formação de ocupações irregulares. *In*: ALMEIDA, Juliana Cainelli de; RECH, Adir Ubaldo; RAVANELO, Tamires (org.). **Direito urbanístico-ambiental**: uma visão epistêmica. Caxias do Sul, Educs: 2019. p. 9-28. *E-book*. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Direito-urbanistico-ambiental=uma-visao-epistemica.pdf#page=10. Acesso em: 10 jul. 2024.

OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Regularização fundiária urbana**: comentários à Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021. *E-book*. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/196973/epub/8. Acesso em: 2 abr. 2024.

PARAISO, Maria Hildo Baqueiro. Revoltas indígenas, a criação do governo geral e o regimento de 1548. **CLIO- Revista de Pesquisa Histórica**, Recife, v. 29, n. 1, jan/jun. 2011. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistaclio/article/view/24297/19701. Acesso em: 3 mar. 2024. Não paginado.

PARREIRA, Liziane; BENACCHIO, Marcelo. Da análise econômica do Direito para a análise jurídica da Economia: a concretização da sustentabilidade. **Prisma Jur**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 179-206, jan./jun. 2012. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/934/93426128010.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

PASQUALE, Maria Florencia. Abordajes contemporâneos em materia de regularización dominial de asentamientos informales: el “continuo de derechos sobre la tierra”. **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, p. 2562-2580, 2022. Disponível em: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/211960/CONICET_Digital_Nro.a4b2d3d0-0793-4024-9a1e-571479e1a63e_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 3 mar. 2024.

PEREIRA, Daniel Queiroz. Regularização fundiária e planejamento urbano: novas perspectivas para a redução do “déficit habitacional”. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v.1, n. 18, p. 1-39, 2010. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/1359/1147. Acesso em: 3 mar. 2024.

PEREIRA, Elso Manoel. A política urbana brasileira e o ideário crítico da reforma urbana introduzido na Constituição de 1988. **Revista Interdisciplinar De Sociologia E Direito**, *[S.l.],* v. 20, n. 2, p. 73-87, 2018. Disponível em: https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34560/19964. Acesso em: 3 mar. 2024.

PEREIRA JÚNIOR, Rubens. Assinado termo de cooperação técnica de regularização fundiária urbana. [*S. l.*: *s. n.*], 8 maio de 2019. 1 vídeo (1 min 23 s). Publicado pela Difusora TV. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dDqByM9Saf4. Acesso em: 10 mai. 2024.

PEREIRA, Luciene Maria Pires. Reflexões acerca da distribuição de terras no período colonial brasileiro: o caso das sesmarias. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA- ANPUH, 26., jul. 2011, São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: ANPUH-SP, 2011. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548856588_d48900a551b25fc9004ad6ceb6fb0838.pdf. Acesso em 3 mar. 2024.

PEREIRA JÚNIOR, Rubens. Assinado termo de cooperação técnica de regularização fundiária urbana. [*S. l.*: *s. n.*], 8 maio de 2019. 1 vídeo (1 min 23 s). Publicado pela Difusora TV. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dDqByM9Saf4. Acesso em: 10 mai. 2024.

PINHEIRO. Armando Castelar; SADDI, Jairro. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

POLLI, Luciana Cardoso Pilati. **REURB – Regularização Fundiária Urbana**: perguntas e respostas. Florianópolis: MPSC, 2023. Disponível em: https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=6257. Acesso em: 12 mai. 2024.

PONTES, Daniele Regina. **Direito à Moradia**: Entre o Tempo e o Espaço das Apropriações. Curitiba: Juruá, 2014.

PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de Análise Econômica do Direito**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2022. *E-book*.

POSNER, Richard. **El análisis económico del derecho***.* 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PROGRAMA “Imóvel Legal” regulariza 100% das propriedades em Itagimirim (BA). *In*: CNJ, Brasília, 28 dez. 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programa-imovel-legal-regulariza-100-das-propriedades-em-itagimirim-ba/. Acesso em: 10 jun. 2024.

PUGLIESE, Antônio Celso Fonseca; SALAMA, Bruno Meyerhof. A economia da arbitragem: escolha racional e geração de valor. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 15-28, jan./jun. 2008. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9671/Antonio%20Celso%20Fonseca%20Pugliese%20e%20Bruno%20Meyerhof%20Salama.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

RACHID, Sophia. **Desafios e dificuldades práticas da Reurb para os municípios**. *[S.l.; s.n.],* 16 out. 2020. 1 vídeo (1 h 32 min 15 s). Publicado pelo canal Urbalegis. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ny1nW_Qb7UU. Acesso em: 30 abr. 2024.

RECH, Adir Ubaldo. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016.

REGRAS para o Cadastro Territorial Multifinalitário são atualizadas com contribuições do CNM. *In*: CNM. Brasília, 12 nov. 2022. Disponível em: https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/regras-para-o-cadastro-territorial-multifinalitario-sao-atualizadas-com-contribuicoes-da-cnm. Acesso em: 25 abr. 2024.

REGULARIAÇÃO fundiária urbana e registro de imóveis: impactos sociais e econômicos. *In*: CORI-MG. *[S.l.],* [20--?]. Disponível em: https://corimg.org/app/webroot/files/editor/files/16%20regulariza+ç+âo-fundi+üria-urbana-e-registro-de-im+ôveis.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

REGULARIZAÇÃO fundiária urbana em massa pode reduzir a desigualdade de renda em 2,4 pontos percentuais. *In:* INSTITUTO de pesquisa econômica aplicada. *[S.l.]*, 14 jun. 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/12384-regularizacao-fundiaria-urbana-em-massa-pode-reduzir-a-desigualdade-de-renda-em-2-4-pontos-percentuais?highlight=WyJyZWd1bGFyaXphXHUwMGU3XHUwMGUzbyIsImZ1bmRpXHUwMGUxcmlhIiwidXJiYW5hIiwidXJiYW5hJy4iLCJyZWd1bGFyaXphXHUwMGU3XHUwMGUzbyBmdW5kaVx1MDBlMXJpYSIsInJlZ3VsYXJpemFjYW8gZnVuZGlhcmlhIHVyYmFuYSIsImZ1bmRpYXJpYSB1cmJhbmEiXQ==. Acesso em: 3 mar. 2024.

RESCHKE, Ana Paula Goldani Martinotto; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. Direito de propriedade e sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro como um direito fundamental. *In*: CONGRESSO DO CONPEDI CURITIBA, 25., 2016, Curitiba. **Anais eletrônicos** [...]. Curitiba: CONPEDI, 2016. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/201403/001104629.pdf?sequence=1. Acesso em: 2 mai. 2024.

RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização Fundiária Rural e Urbana**: impactos da Lei nº 13.465/17. 2. ed. rev. atual. e ampl. Campo Grande: Contemplar, 2019.

RICHTER, Luiz Egon. **O direito fundamental à propriedade privada a partir de instrumentos de política pública para acesso, proteção, uso e o seu conceito**: diretrizes a partir da teoria sistêmica. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2943/1/Luiz%20Egon%20Richter.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530990886. Acesso em: 10 mai. 2024.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país- avanços e desafios. **Cadernos IPEA- Políticas Sociais- acompanhamento e análise**, Brasília, v. 12, p. 199-210, fev. 2006. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

SABACK, Carla. **Segredos da atuação do advogado na Reurb**. [Entrevista cedida a] Marcos Costa Salomão. *[S. l.: s. n.]*, [2023]. 1 vídeo (54 min 23 s). Publicado pelo canal Professor Marcos Salomão. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Jch2ta349nc. Acesso em: 2 mai. 2024.

SABOYA, Renata. Urbanismo e planejamento urbano no Brasil -1875-1992. *In*: URBANIDADES. *[S.I.]*, 10 nov. 2008. Disponível em: https://urbanidades.arq.br/2008/11/10/urbanismo-e-planejamento-urbano-no-brasil-1875-a-1992/. Acesso em: 3 mar. 2024.

SALAMA, Bruno Meyerhof. **O que é "Direito e Economia"?** Disponível em: https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/2793/2033. Acesso em: 3 mar. 2024.

SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é Pesquisa em Direito e Economia? **Cadernos Direito GV**, São Paulo, v. 5, n. 2. p. 5-58, mar. 2008. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/07f643d0-9fbc-4fc6-b22d-428d8f6be89a/content. Acesso em: 3 mar. 2024.

SANTOS FILHO, Augusto Barbosa. **A arbitragem em relações de consumo sob a perspectiva da análise econômica do direito**. Maringá: Uniedusul, 2021. *E-book*. Disponível em: https://www.uniedusul.com.br/wp-content/uploads/2021/05/A-ARBITRAGEM-EM-RELACOES-DE-CONSUMO-SOB-A-PERSPECTIVA-DA-ANALISE-ECONOMICA-DO-DIREITO.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 51-94, 2006. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/10487/8259. Acesso em: 3 mar. 2024.

SANTOS, Dhionathan Oliveira dos; ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira de. Cidades em disputa e os desafios da Regularização Fundiária Urbana. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Rio de Janeiro, ano 19, v. 21, n. 71, p. 36-56, jan./jun. 2023. Disponível em: https://boletimpetroleoroyaltieseregiao.ucam-campos.br/index.php/bprr/article/view/143/135. Acesso em: 20 mai. 2024.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SILVA, André Williams Formiga da. **A problemática fundiária brasileira**: perspectivas e desafios. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Católica de Santos, Santos, 2021. Disponível em:

https://tede.unisantos.br/bitstream/tede/7463/1/André%20Williams%20Formiga%20da%20Silva.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024.

SILVA, Cassilda Figueira da; SOUZA, Lorenna Alves de. **Mobilização e participação social no processo de regularização fundiária urbana no município de Luzinópolis-TO.** 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Tecnologias Aplicadas à Regularização Fundiária e Prevenção de Conflitos Socioambientais, Habitacionais e Sanitários) – Programa de Pós-Graduação Lato Sensu do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Paraná, Palmas, 2022. Disponível em: https://bdm.ufpa.br/bitstream/prefix/4682/1/Artigo_MobilizacaoParticipacaoSocial.pdf. Acesso em: 9 mai. 2024.

SILVA, Daniel Neves. Capitanias hereditárias. *In:* BRASIL escola. *[S.l.]*, [20--?]. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/historiab/capitanias-hereditarias.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

SILVA, Everton (org.). **Cadastro Territorial Multifinalitário aplicado à gestão municipal**. Florianópolis: UFSC, 2023. *E-book*. Disponível em: https://www.capacidades.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/Cadastro-Territorial-Multifinalitario-aplicado-a-Gestao-Municipal.pdf. Acesso em: 10 mai. 2024.

SILVA, Everton da. Cadastro Territorial Multifinalitário: estruturação e relações interinstitucionais. *In*: Lincon Institute of Land Policy, Cambridge, jul. 2016. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/pt-br/video/cadastro-territorial-multifinalitario-estruturacao-e-relacoes-institucionais/#. Acesso em: 1 jun. 2024.

SILVA, Ligia Osório. As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 15-25, abr./jun. 1997. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v11n02/v11n02_02.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

SILVA, Lígia Osorio. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Unicamp, 1996.

SILVA, Lucas Emanuel da; FARIAS, Tácito Augusto. Uma revista a Ronald H. Coase. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano 18, v. 3, n. 35, p. 860-874, dez. 2016. Disponível em: https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/3904/3087. Acesso em: Acesso em: 3 mar. 2024.

SOARES, Hervison Barbosa. **TJBA e CCI transmitem REURB:** estratégias para bons resultados. [*S. l.*: *s. n.*], 31 agosto de 2023. 1 vídeo (2 h 21 min 40 s). Live. Publicado pelo Poder Judiciário do Estado da Bahia. Disponível em: https://www.youtube.com/live/MvMoP9CjKt4. Acesso em: 10 mai. 2024.

SOBRE a Legitimar. *In*: LEGITIMAR. São José da Lapa, [20--?]. Disponível em: https://www.legitimar.com.br/cópia-modalidades. Acesso em: 10 jul. 2024.

SOBRE o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. *In*: NÃÇÕES Unidas Brasil. Brasília, [20--?]. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 10 jul. 2024.

SOHN, Hassan. **Aspectos jurídicos da arquitetura sustentável.** Curitiba: Contentus, 2020. *E-book*. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/185832/pdf/0. Acesso em: 3 mar. 2024.

SOLO Seguro: Corregedoria Nacional premia ações em prol da regularização fundiária. *In*: CNJ, Brasília, 18 out. 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/solo-seguro-corregedoria-nacional-premia-acoes-em-prol-da-regularizacao-fundiaria/. Acesso em: 5 mai. 2024.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA JUNIOR, Almir Mariano de; LIMA, Daniela de Freitas. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana: foco nas leis 11.977/2009 e 13.465/17. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 1836-1863, 2020. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/42961/36023. Acesso em: 3 mar. 2024.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2013.

SOUZA, Thomaz Oscar Marcondes de. O descobrimento da América: o tratado de Tordesillas e as molucas. **Revista de História**, *[S.l.]*, v. 25, n. 51, p. 125-138, 1962. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/121688/118582. Acesso em: 3 mar. 2024.

SUGA, Carlos Fernando Yamamoto. La formalización de la propriedade predial em el Perú. **Revista Luverna Iuris Et Investigatio**, *[S.I.],* n. 3, p. 135-145, 2022. Disponível em: https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/Lucerna/article/view/23908. Acesso em: 3 mar. 2024.

SZTAJN, Rachel. A incompletude do contrato de sociedade. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v. 99, p. 283-302, 2004. Disponível em: https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67626/70236. Acesso em: 20 abr. 2024.

TAGLIETTI, Dablio Batista. A natureza social e econômica da Lei de Terras. **Revista de Ciencias Humanas- Educação**, Frederico Westphalen, v. 6, n. 7, 2005. Não paginado.

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://ojs.unifor.br/rpen/article/view/7800/pdf. Acesso em: 17 jun. 2024.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 14. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2024. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559649884. Acesso em: 25 mai. 2024.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, *[S.I.]*, ano 5, n. 6, p. 102, jun. 2005. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30793-33014-1-PB.pdf. Acesso em: 21 mai. 2024.

TERMO de cooperação técnica n. 004/2017. *In*: CORI-MG. *[S.I.]*, [2017?]. Disponível em: https://corimg.org/app/webroot/files/editor/files/Termo%20de%20cooperação%20técnica%20(1).pdf?x36937. Acesso em: 10 jun. 2024.

TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e economia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

TIMM, Luciano Benetti; JOBIM, Eduardo. Arbitragem, os Contratos Empresariais e a Interpretação Econômica do Direito. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 80-97, jun. 2007. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/view/2910. Acesso em: 3 mar. 2024.

TIMM, Luciano Benetti. **Arbitragem nos contratos empresariais, internacionais e governamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

TREML, Krishna Schneider; MARCHESAN, Jairo; BAZZANELLA, Sandro Luiz. Considerações históricas, jurídicas e ambientais brasileiras. **Revista Opinião Filosófica**, *[S. l.]*, v. 12, p. 1-25, 2021. Disponível em: https://opiniaofilosofica.org/index.php/opiniaofilosofica/article/view/1026/840. Acesso em: 3 mar. 2024.

TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. Direito contratual como redutor das falhas de mercado. Dissertação (Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/77180/000895668.pdf?sequence=1. Acesso em: 3 mar. 2024.

TUTIKIAN, Cláudia Fonseca. **Propriedade imobiliária e o registro de imóveis***:* perspectiva histórica, econômica, social e jurídica. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

ULEN, Thomas; COOTER, Robert. Direito e economia. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**. 24. ed. rev., atual. e reform. Barueri: Atlas, 2024. *E-book*. v.: 4: Reais. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559775859. Acesso em: 2 mai. 2024.

VICENZI, Glenda. **Entre individualismo possessivo e transindividualidade**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós- Graduação Direito, Pontíficia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/61557/61557.PDF. Acesso em: 3 mai. 2024.

VIEIRA, Rosiane Rodrigues. **Boas práticas de qualificação registral em usucapião extrajudicial**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e1d44c33-37d4-4d3c-9898-a728c81db841/content. Acesso em: 20 mai. 2024.

VILELA, José Celso. O papel do registrador de imóveis na Reurb. *In*: CORI/MG. [*S. l.*], [201-?]. Disponível em: https://corimg.org/wp-content/uploads/2020/03/Palestra-O-Papel-do-Registrador-na-Reurb-versao-para-publicacao-Jose-Celso-Vilela-XXVI-Encontro-Serjus-20-10-2017-8.pdf. Acesso em: 2 mai. 2024.

VILELA, José Celso. Para que e como fazer a Reurb em seu Município. *In*: CORI/MG, [*S. l.*], [201-?]. Disponível em: https://corimg.org/files/palestra/REURB-Como-e-por-que-viabilizar-no-seu-municipio.pdf. Acesso em: 5 mai. 2024.

WILLIAMSON, Ian. et al. **Land Administration for Sustainable Development**. 1. ed. Red Lands: ESRI Press Academic, 2010. *E-book*. Disponível em: https://eng.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0004/3929728/land-admin-for-sustainable-development.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. **Journal of Law and Economics**, *[S.l]*, v. 22, n. 2, p. 233-261, out. 1979. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1600951/mod_resource/content/1/w1979.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA APLICADO NOS REGISTROS DE IMÓVEIS DOS MUNICÍPIOS DE PORTÃO/RS E TEUTÔNIA/RS

- Registro de Imóveis:
- Nome do entrevistado:

- **Com base em sua experiência, selecione a opção que melhor represente sua visão:**

    - No procedimento de **Reurb-S** (Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social), a fase mais morosa consiste no:
        - Procedimento administrativo, dentro das prefeituras; ou
        - Procedimento registral, dentro dos cartórios de Registro de Imóveis

    - No procedimento de **Reurb-E** (Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico), a fase mais morosa consiste no:
        - Procedimento administrativo, dentro das prefeituras; ou
        - Procedimento registral, dentro dos cartórios de Registro de Imóveis

- **Selecione os motivos que, pela sua experiência, estão entre os responsáveis pela dificuldade da implementação da Reurb-S (Regularização Fundiária de Interesse Social) no país (pode selecionar mais de um):**
    - Falta de orçamento público;
    - Falta de interesse da população beneficiária;
    - Receio dos registradores de imóveis;
    - Falta de comunicação entre os interessados na Reurb (beneficiários, município e registro de imóveis);
    - Falta de conhecimento técnico quanto às inovações trazidas pela Lei de Reurb;
    - Interesses políticos contrários à regularização;

- Ausência do conhecimento do município quanto ao número de imóveis irregulares e sua localização;
- A desconsideração das peculiaridades do núcleo urbano informal a ser regularizado;
- Falta de informação e conhecimento quanto à questão fundiária do município

- **Selecione os motivos que, pela sua experiência, estão entre os responsáveis pela dificuldade da implementação da <u>Reurb-E</u> (Regularização Fundiária de Interesse Específico) no país (pode selecionar mais de um):**
  - Falta de orçamento público;
  - Falta de interesse da população beneficiária;
  - Receio dos registradores de imóveis;
  - Falta de comunicação entre os interessados na Reurb (beneficiários, município e registro de imóveis);
  - Falta de conhecimento técnico quanto às inovações trazidas pela Lei de Reurb;
  - Interesses políticos contrários à regularização;
  - Ausência do conhecimento do município quanto ao número de imóveis irregulares e sua localização;
  - A desconsideração das peculiaridades do núcleo urbano informal a ser regularizado;
  - Falta de informação e conhecimento quanto à questão fundiária do município

- Quais são as maiores dúvidas que as prefeituras e os advogados trazem ao Registro de Imóveis em relação ao procedimento de Reurb?

- Com base em sua experiência, quais seriam os motivos que impedem uma ágil finalização do procedimento de **Reurb-S**? E o procedimento de **Reurb-E**?

- O sistema registral brasileiro tem como base diversos princípios (especialidade, continuidade, dentre outros) que são relativizados pela Lei nº

13.465/17 (Lei de Reurb). Você acredita que isso pode trazer um certo receio ao registrador de imóveis no momento de executar procedimento registral da Reurb?

- Qual é o tempo médio de duração dos procedimentos de registro da Reurb no registro de imóveis? Há alguma diferença de duração de acordo com a modalidade de Reurb no caso concreto (isto é, Reurb-S ou Reurb-E)?

- Nos primeiros projetos de Reurb que foram levados a registro, surgiram algumas dificuldades? Se sim, quais seriam elas? Como o RI lidou com elas?

- Nas impugnações realizadas quanto aos projetos de Reurb apresentados para registro, quais são os principais motivos que as fundamentam?

- Nos últimos três projetos de Reurb apresentados para registro no presente RI, qual foi o número de impugnações realizadas e quais são os principais motivos que levam às impugnações? É falta de documentação? Divergência dos dados constantes nos documentos com aqueles constantes nos projetos e mapas? Outros motivos? Comente.

- Os escreventes tiveram alguma capacitação a respeito de como executar procedimento registral de Reurb advindo com a Lei nº 13.465/17?

- Há comunicação constante entre o Registro de Imóveis e a Prefeitura durante o procedimento de Reurb, tanto na fase administrativa quanto na registral?

APÊNDICE B- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS
Diretoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

UNISINOS

O Comitê de Ética é responsável por assegurar os cuidados éticos da pesquisa com seres humanos.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa "REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI Nº 13.465/17: Proposta de cartilha de planejamento de Reurb", sob a responsabilidade da pesquisadora Gabriela Dutra Vieira, aluna do Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios, da intuição da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Porto Alegre. A mestranda participa da linha de pesquisa nº 1 (Direito da Empresa e Regulação) do programa de mestrado, sendo orientada pelo professor Dr. Wilson Engelmann.

Através da pesquisa, a pesquisadora pretende colher dados referentes às dificuldades enfrentadas pelos profissionais da Regularização Fundiária Urbana a fim de, a partir da identificação desses entraves, contribuir com a efetividade da normativa da Lei nº 13.465/17 e elaborar uma solução prática para tanto.

O estudo se justifica em virtude dos diversos benefícios que a Reurb traz para a sociedade como um todo, como a garantia à moradia digna; à efetivação das funções sociais da cidade; a segurança jurídica da propriedade; a melhora das condições de vida dos habitantes, além de estimular o desenvolvimento econômico a partir da titulação, gerando um acervo de imóveis que podem ser transacionados dentro do mercado formal. Assim, mostra-se importante analisar quais os fatores que impedem que a Reurb seja implementada de forma efetiva para então se desenvolver uma proposta de solução.

A presente pesquisa não apresenta riscos aos pesquisados.

A presente pesquisa apresenta diversos benefícios diretos e indiretos aos participantes, podendo se citar como alguns dos possíveis benefícios resultantes da participação na pesquisa os seguintes: aumento do conhecimento sobre os processos de Reurb, bem como as dificuldades enfrentadas, o que ajuda na identificação e elaboração de soluções mais eficazes no combate de tais obstáculos e, assim, auxilia na efetivação da Reurb; e a facilitação da atuação dos pesquisados no seu cotidiano nas suas áreas de trabalho dentro da implementação da Reurb, eis que, por meio dos dados recolhidos, será possível elaborar uma solução prática para alguns dos problemas que atrapalham a implementação célere, efetiva e segura da Reurb em seus Municípios.

Ainda, destacam-se os próprios benefícios indiretos decorrentes da presente pesquisa que, ao auxiliar na implementação da Reurb através da análise dos dados coletados, poderá acarretar implementação adequada da Regularização Fundiária Urbana nos Municípios, promovendo assim uma cidade mais organizada e mais participativa e democrática, com incremento da economia e da qualidade de vida dos cidadãos como um todo.

Sua participação é voluntária e se dará por meio de um questionário com perguntas abertas (permitindo que o Sr (a) tenha mais liberdade nas respostas) e outras fechadas (com opções de resposta previamente estipuladas).

Esclarecemos que:

a) os dados obtidos serão utilizados apenas para fins de investigação;
b) o/a participante pode desistir do estudo a qualquer momento, sem prejuízo algum;
c) o/a participante sempre poderá obter informações sobre o andamento da pesquisa e/ou seus resultados por meio de e-mail e/ou telefone do(s) responsável(eis) pela pesquisa;
d) uma via ficará em posse do/a participante, e a outra sob sua responsabilidade ou da equipe de pesquisa;
e) o projeto de pesquisa será apresentado diante do Comitê de Ética e de Pesquisa da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

CEP – UNISINOS
VERSÃO APROVADA
Em 14/05/2024

Av. Unisinos, 950 Caixa Postal 275 CEP 93022-750 São Leopoldo Rio Grande do Sul Brasil
E-mail: cep@unisinos.br Telefone: 3591 1122 ramal 3219

Se o(a) Sr.(a) aceitar esse relato de caso, os procedimentos envolvidos em sua participação são: preencher o TCLE digitalmente (assinatura digital) ou a mão (nesse caso, digitalizar o documento assinado) e encaminhá-lo no mesmo formato recebido, devendo ser em caminhado à pesquisadora por WhatsApp da pesquisadora – (51) 985260699- ou para o e-mail dela (gvieira225@yahoo.com.br). Já o questionário deverá ser preenchido diretamente no documento Word enviado, podendo ser encaminhado à pesquisadora no mesmo formato que foi recebido, podendo o pesquisado enviar o questionário respondido pelo e-mail ou pela "WhatsApp". Se a via utilizada for o e-mail, por favor, colocar como assunto do e-mail "Pesquisa do Mestrado de Gabriela", pois isso facilitará a identificação pela pesquisadora. Os documentos encaminhados poderão estar em formato "Word" normal.

Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com a pesquisadora no seguinte endereço: Rua Gomes Portinho, CEP: 93510360, Bairro Centro, nº 624, apto 1301, Novo Hamburgo/RS, ou pelo telefone (51) 985260699.

Este documento é emitido em duas vias originais, as quais serão assinadas por mim e pela pesquisadora, ficando uma via com cada um de nós.

A pesquisadora agradece a cooperação do pesquisado em enriquecer a presente pesquisa e acredita que será de grande relevância a participação deste e de sua experiência para aprimorar os processos de Reurb no país!

RIO GRANDE/RS, 15 de agosto de 2024.

VALDECIR RODRIGUES VIEIRA
Nome do participante

Documento assinado digitalmente
gov.br GABRIELA DUTRA VIEIRA
Data: 16/08/2024 13:09:47-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Gabriela Dutra Vieira
Pesquisadora

VALDECIR RODRIGUES VIEIRA:42242797034
Assinado de forma digital por VALDECIR RODRIGUES VIEIRA:42242797034
Dados: 2024.08.15 10:31:31 -03'00'

Assinatura do participante

CEP – UNISINOS
VERSÃO APROVADA
Em 14/05/2024

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS
Diretoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

O Comitê de Ética é responsável por assegurar os cuidados éticos da pesquisa com seres humanos.

UNISINOS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa "REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI Nº 13.465/17: Proposta de cartilha de planejamento de Reurb", sob a responsabilidade da pesquisadora Gabriela Dutra Vieira, aluna do Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios, da intuição da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Porto Alegre. A mestranda participa da linha de pesquisa nº 1 (Direito da Empresa e Regulação) do programa de mestrado, sendo orientada pelo professor Dr. Wilson Engelmann.

Através da pesquisa, a pesquisadora pretende colher dados referentes às dificuldades enfrentadas pelos profissionais da Regularização Fundiária Urbana a fim de, a partir da identificação desses entraves, contribuir com a efetividade da normativa da Lei nº 13.465/17 e elaborar uma solução prática para tanto.

O estudo se justifica em virtude dos diversos benefícios que a Reurb traz para a sociedade como um todo, como a garantia à moradia digna; à efetivação das funções sociais da cidade; a segurança jurídica da propriedade; a melhora das condições de vida dos habitantes, além de estimular o desenvolvimento econômico a partir da titulação, gerando um acervo de imóveis que podem ser transacionados dentro do mercado formal. Assim, mostra-se importante analisar quais os fatores que impedem que a Reurb seja implementada de forma efetiva para então se desenvolver uma proposta de solução.

A presente pesquisa não apresenta riscos aos pesquisados.

A presente pesquisa apresenta diversos benefícios diretos e indiretos aos participantes, podendo se citar como alguns dos possíveis benefícios resultantes da participação na pesquisa os seguintes: aumento do conhecimento sobre os processos de Reurb, bem como as dificuldades enfrentadas, o que ajuda na identificação e elaboração de soluções mais eficazes no combate de tais obstáculos e, assim, auxilia na efetivação da Reurb; e a facilitação da atuação dos pesquisados no seu cotidiano nas suas áreas de trabalho dentro da implementação da Reurb, eis que, por meio dos dados recolhidos, será possível elaborar uma solução prática para alguns dos problemas que atrapalham a implementação célere, efetiva e segura da Reurb em seus Municípios.

Ainda, destacam-se os próprios benefícios indiretos decorrentes da presente pesquisa que, ao auxiliar na implementação da Reurb através da análise dos dados coletados, poderá acarretar implementação adequada da Regularização Fundiária Urbana nos Municípios, promovendo assim uma cidade mais organizada e mais participativa e democrática, com incremento da economia e da qualidade de vida dos cidadãos como um todo.

Sua participação é voluntária e se dará por meio de um questionário com perguntas abertas (permitindo que o Sr (a) tenha mais liberdade nas respostas) e outras fechadas (com opções de resposta previamente estipuladas).

Esclarecemos que:

a) os dados obtidos serão utilizados apenas para fins de investigação;
b) o/a participante pode desistir do estudo a qualquer momento, sem prejuízo algum;
c) o/a participante sempre poderá obter informações sobre o andamento da pesquisa e/ou seus resultados por meio de e-mail e/ou telefone do(s) responsável(eis) pela pesquisa;
d) uma via ficará em posse do/a participante, e a outra sob sua responsabilidade ou da equipe de pesquisa;
e) o projeto de pesquisa será apresentado diante do Comitê de Ética e de Pesquisa da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

CEP – UNISINOS
VERSÃO APROVADA
Em 14/05/2024

UNISINOS

Se o(a) Sr.(a) aceitar esse relato de caso, os procedimentos envolvidos em sua participação são: preencher o TCLE digitalmente (assinatura digital) ou a mão (nesse caso, digitalizar o documento assinado) e encaminhá-lo no mesmo formato recebido, devendo ser em caminhado à pesquisadora por WhatsApp da pesquisadora – (51) 985260699- ou para o e-mail dela (gvieira225@yahoo.com.br). Já o questionário deverá ser preenchido diretamente no documento Word enviado, podendo ser encaminhado à pesquisadora no mesmo formato que foi recebido, podendo o pesquisado enviar o questionário respondido pelo e-mail ou pela "WhatsApp". Se a via utilizada for o e-mail, por favor, colocar como assunto do e-mail "Pesquisa do Mestrado de Gabriela", pois isso facilitará a identificação pela pesquisadora. Os documentos encaminhados poderão estar em formato "Word" normal.

Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com a pesquisadora no seguinte endereço: Rua Gomes Portinho, CEP: 93510360, Bairro Centro, nº 624, apto 1301, Novo Hamburgo/RS, ou pelo telefone (51) 985260699.

Este documento é emitido em duas vias originais, as quais serão assinadas por mim e pela pesquisadora, ficando uma via com cada um de nós.

A pesquisadora agradece a cooperação do pesquisado em enriquecer a presente pesquisa e acredita que será de grande relevância a participação deste e de sua experiência para aprimorar os processos de Reurb no país!

_____, _____/_____/ 2024.

PAULO RICARDO DE AVILA: 27250717049

Assinado digitalmente por PAULO RICARDO DE AVILA:27250717049
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC PLANO DIGITAL CD, OU=PLANO DIGITAL e-PF A3, OU=22949096000171, OU=presencial, OU=(EM BRANCO), CN=PAULO RICARDO DE AVILA:27250717049
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização: sua localização de assinatura aqui
Data: 2024.08.16 16:52:58-03'00'
Foxit Reader Versão: 10.1.1

Paulo Ricardo de Avila
Nome do participante

Assinatura do participante

Documento assinado digitalmente
gov.br GABRIELA DUTRA VIEIRA
Data: 16/08/2024 23:15:39-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Gabriela Dutra Vieira
Pesquisadora

CEP – UNISINOS
VERSÃO APROVADA
Em 14/05/2024

ANEXO A

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI Nº 13.465/17: Proposta de cartilha de planejamento de Reurb

Pesquisador: GABRIELA DUTRA VIEIRA

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 78612124.6.0000.5344

Instituição Proponente: Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 6.824.802

Apresentação do Projeto:

O projeto "REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI No 13.465/17: proposta de cartilha de planejamento de Reurb" de Gabriela Dutra Vieira consiste em projeto de dissertação apresentado no curso de Mestrado em Direito, sob orientação do Prof. Wilson Engelmann. O projeto discute problemas decorrentes da urbanização acelerada no Brasil, com foco na informalidade e irregularidade imobiliária em espaços urbanos. Segundo o projeto, "essas irregularidades atingem desde favelas a condomínios de luxo, podendo se citar dentre suas causas, por exemplo, as invasões, os loteamentos irregulares, bem como à desobediência das obras no que tange às legislações municipais. Destaca-se que ferramentas legislativas foram criadas a fim de reduzir tais informalidades, bem como de combatê-las, trazendo os imóveis que estavam na informalidade para dentro da cidade formal, podendo se citar como exemplo a criação da Lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), Lei no 13.465/17. Observa-se que a implementação da Reurb no país encontra muitos obstáculos, podendo se citar tanto a morosidade de seu procedimento quanto à própria tramitação deste sem se levar em consideração as especificidades locais do núcleo urbano informal a ser regularizado, o que faz com que os objetivos da Reurb não sejam concretizados.Nesse contexto, o projeto apresenta como questão de pesquisa: Como se poderá contribuir à (in)efetividade normativa da Lei no 13.465/17 no desenvolvimento de um planejamento urbano adequado? A hipótese para tal questionamento consiste que a efetividade normativa da Lei de Regularização Fundiária

Endereço: Av. Unisinos, 950 - Ramal 3219
Bairro: Cristo Rei **CEP:** 93.022-000
UF: RS **Município:** SAO LEOPOLDO
Telefone: (51)3591-1122 **Fax:** (51)3591-3219 **E-mail:** cep@unisinos.br

Urbana pode ser alcançada por meio de um planejamento de Reurb adequado para ser aplicado pelos municípios brasileiros e registro de imóveis, o que facilitará a compreensão do procedimento de Reurb pelos profissionais neste envolvidos, auxiliando na concretização da Lei no 13.465/17 e, consequentemente, na promoção de um planejamento urbano adequado. Como estratégia de coleta de dados, será utilizado um questionário que investigará sobre visões, opiniões e experiências pessoais com o processo de Reurb dos municípios de Portão/RS, Vera Cruz/RS e de Teutônia/R. Serão elaborados dois questionários, um voltado aos Registradores de Imóveis e outro aos servidores encarregados pela Reurb nesses municípios. O questionário será estruturado por meio da combinação de questões abertas e fechadas. A pesquisadora pretende aplicar o questionário através de contato direto via "WhatsApp" ou e-mail, buscando, assim, esclarecer as dúvidas do pesquisado, bem como explicar os objetivos e motivos do questionário para a pesquisa.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

O objetivo primário da pesquisa será contribuir com a efetividade da normativa da Lei no 13.465/17 a fim de se concretizar a implementação da Reurb, possibilitando um melhor planejamento urbano das cidades brasileiras.

Objetivo Secundário:

O objetivos secundários são: a) compreender o conceito de planejamento urbano, os principais instrumentos para um planejamento adequado e sua importância; o processo histórico de desenvolvimento das cidades brasileiras e das legislações sobre o tema elaboradas ao longo dos anos; sobre a expectativa constitucional a respeito da propriedade privada, além da relação existente entre o planejamento urbano e a Regularização Fundiária Urbana;b) apresentar o conceito de Regularização Fundiária Urbana, seus princípios, seus objetivos, sua importância, seus instrumentos, legitimados e o procedimento administrativo e de registro da Reurb de acordo com a Lei no 13.465/17; e c) analisar as principais dificuldades e desafios práticos dos agentes responsáveis pela Reurb no início e no andamento do procedimento desta, bem como analisar a propriedade privada e a Reurb sobre o prisma da AED, a fim de comprender os motivos da inefetividade da Lei de Reurb na elaboração de um planejamento urbano adequado, para, ao final, desenvolver uma cartilha que possa ser empregada, na prática, pelos agentes responsáveis pelo procedimento de Reurb, visando facilitar a atuação destes e agilizar o seu processamento, auxiliando, assim, na elaboração de um planejamento

urbano adequado.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos

O projeto não identifica riscos psicológicos, sociais, morais ou à saúde dos participantes.

Benefícios:

Os benefícios da aplicação do questionário para a pesquisa são muitos, uma vez que, a partir dos dados colhidos, é possível a identificação das dificuldades enfrentadas na implementação da Reurb, o que permite uma visão do processamento da Reurb pelo viés mais prático, possibilitando o desenvolvimento de um planejamento adequado da REURB com base nessas informações, ajudando na efetivação da Lei no 13.465/17 (Lei da Reurub). Assim, tendo em vista que o planejamento da Reurb pode auxiliar no processamento desta, é possível desenvolver uma ferramenta capaz de agilizar e, ao mesmo. tempo, trazer segurança para o processamento da Reurb nos municípios brasileiros, concretizando assim os objetivos da Lei n 13.465/17.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Não há.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

O projeto descreve o TCLE a ser apresentado aos participantes da pesquisa. O TCLE:

- indica o objetivo do estudo, identifica a pesquisadora responsável e os dados para contatá-la;
- assegura confidencialidade dos participantes e sua autonomia e liberdade para desistir da participação na pesquisa a qualquer tempo, sem qualquer prejuízo pessoal;
- menciona os riscos e benefícios da pesquisa bem;
- orienta o participante sobre as formas de envio do documento para a pesquisadora.

Recomendações:

Recomenda-se atenção ao cronograma de pesquisa, pois há previsão de geração de dados ainda no mês de abril.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

O projeto foi apresentado com clareza. Constam os documentos necessários para assegurar os cuidados éticos do trabalho.

Considerações Finais a critério do CEP:

Conforme "Parecer Consubstanciado do CEP", o projeto está aprovado (neste parecer encontrará o número de aprovação). Acesse a Plataforma Brasil e localize o TCLE aprovado e

carimbado, em folha timbrada. É obrigatório o uso do TCLE validado por este CEP para reproduzir cópias, entregar, em interações presenciais, ou disponibilizar versões digitais aos participantes, se a pesquisa (ou parte desta) for em formato virtual. Siga estas Instruções para localização do TCLE aprovado: Na aba "Pesquisador", clique na lupa da coluna "Ações", em "Documentos do Projeto de Pesquisa", na Árvore de Arquivos, expanda as pastas totalmente, com as setas apontadas para baixo, até encontrar TCLE/Termos de Assentimento. Ao clicar nesta descrição, localizará o TCLE aprovado (em pdf), data 14/05/2024.
Em caso de dúvidas, faça contato com Vanessa Esperafico, 51- 3591-1122, ramal 3219, e-mail cep@unisinos.br.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2310597.pdf	14/04/2024 16:02:19		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PLATAFORMABRASIL.doc	14/04/2024 16:01:43	GABRIELA DUTRA VIEIRA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.docx	14/04/2024 16:01:14	GABRIELA DUTRA VIEIRA	Aceito
Folha de Rosto	assinaturacoordenador.pdf	27/03/2024 16:00:17	GABRIELA DUTRA VIEIRA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_GabrielaDutraVieira.pdf	14/05/2024 16:56:05	Maria Claudia Dallgna	Aceito

Situação do Parecer:
Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:
Não

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS

Continuação do Parecer: 6.824.802

SAO LEOPOLDO, 14 de Maio de 2024

Assinado por:
Maria Claudia Dallgna
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Unisinos, 950 - Ramal 3219
Bairro: Cristo Rei **CEP:** 93.022-000
UF: RS **Município:** SAO LEOPOLDO
Telefone: (51)3591-1122 **Fax:** (51)3591-3219 **E-mail:** cep@unisinos.br