

OS NOVOS PODERES DOS ESTADOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM IMÓVEIS PRÓPRIOS PREVISTOS NA LEI 14.620/2023 – INSTAURAR, PROCESSAR E APROVAR A REURB

1 – Aspectos iniciais da regularização fundiária urbana no Brasil

1.1 – Um resumo de nossa situação de habitação e titulação de imóveis

O direito à habitação é um dos primeiros direitos humanos que, ao lado do direito à vida, inicia os estudos e debates sobre o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Segundo a nossa Constituição, “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial” (CF, art. 5º, XI). Posteriormente e através da Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000, a moradia passou a ser considerado um dos direitos sociais e cláusula pétrea da Constituição de 1988.

Apesar de todo um arcabouço protetivo constitucional, o problema de moradia digna no Brasil não é de hoje; ele é secular. Advém de um país que, à luz da escravidão africana e da importação de trabalho barato da Europa terminou por introduzir no país milhões de pessoas sem as condições mínimas de dignidade, sem condições de acesso a uma moradia adequada. O passivo, nessa área, é gigante e não pertence apenas ao Brasil, sendo também uma constante em diversos países latino-americanos, africanos e, mais recentemente, na Europa, com as migrações em massa decorrentes de guerras internas.

Assim, os problemas brasileiros de habitação – ou moradia digna – tem a dimensão continental de nosso país. Há um imenso trabalho a ser feito e, neste campo, não é apenas dar moradia a quem não tenha, mas sobretudo regularizar o que já existe.

No início, a legislação brasileira representou um verdadeiro entrave à regularização fundiária não só dos programas habitacionais criados pelo Poder Público como, também e principalmente, da urbanização espontânea das favelas e dos loteamentos irregulares, muitas vezes incentivadas pelo próprio Poder Público, como ocorreu com a sistemática de crescimento dos núcleos urbanos informais nas regiões metropolitanas de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Recife, de Salvador, de Fortaleza, dentre outras áreas metropolitanas.

O Brasil passou a conviver com dois sistemas de direito de propriedade: um, o legal, e o outro paralegal. Aos que detinham melhor condição financeira tinham, também, melhores condições de acesso à terra legal e urbanizada; aos que não a tinham – por qualquer motivo – tinham um sub-direito muitas vezes clandestino e, em vários casos, o impedimento legal à obtenção de sua titularidade.

Por outro lado, o próprio Poder Público passou a ser um importante agente fomentador da irregularidade fundiária. Ao prever que os projetos de loteamento fossem aprovados previamente pelo Poder Municipal e serem registrados em até 180 dias após nos cartórios de registro imobiliário, a legislação de loteamentos – criada especialmente para os loteamentos privados e exigindo de seu empreendedor uma boa estrutura financeira, fluxo de trabalho e equipe técnica competente – não levou em consideração a normal burocracia do Poder Público para enfrentar os seus entraves em tão pouco tempo. Somadas aos valores necessários para a sua correta titularização, a consequência de tal e custosa burocracia foi a criação de conjuntos habitacionais pelos Estados e Municípios sem a sua finalização em cartório, isso sem falar nos processos de ocupação espontâneo de imóveis públicos por população de baixa renda.

As décadas foram passando e os problemas foram se avolumando. Algumas leis foram criadas – como a Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001 – que previu a possibilidade de outorga de concessão de direito real de uso a quem, até 30 de junho de 2001, possuísse como seu imóvel público pelo período mínimo de 05 anos. A lei conseguiu resolver alguns problemas habitacionais criados até 1996, sendo inócua para os problemas criados posteriormente. Recentemente, foi objeto de alteração pela Lei 13.465/2017, estendendo o prazo inicial de cinco anos retroativo a partir de 22 de dezembro de 2016¹.

¹ Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e

Mesmo assim, a MP 2.220/01 resolvia apenas os problemas de imóveis públicos para população de baixa renda. Outros problemas – de maior porte – restavam sem solução, como o caso de bairros inteiros criados por ocupantes de terrenos públicos e que não eram, necessariamente, de pessoas de baixa renda, bem como outros problemas de ocupação em terrenos particulares, como é o caso clássico dos loteamentos irregulares. É muito difícil hoje não se ter um município sem, no mínimo, a existência de um loteamento irregular.

Embora as ocupações em terrenos particulares pudessem ser resolvidas através dos processos individuais (ou coletivos) de usucapião², ela esbarrava também em problemas outros como as questões ambientais e os problemas urbanísticos criados naquela região pelo loteador irregular. Pelo sistema de então (leiam-se soluções individuais para problemas coletivos), resolviam-se os problemas particulares sem pensar na *polis*, o que terminava por trazer de volta um sério problema urbanístico, relegado ao segundo plano.

O problema, como se percebeu, atingia não apenas imóveis particulares, mas sobretudo os públicos. No que tange aos particulares, sua correção poderia se dar por intermédio de um procedimento de usucapião; entretanto, esta solução não previa a necessidade de compensações à cidade. Resolvia-se o problema particular e pronto. No caso das ocupações de imóveis públicos, a usucapião seria impossível por expressa proibição constitucional³, relegando a população que vivia há décadas no imóvel a uma situação de insegurança *ad aeternum*.

Ciente dos problemas, o Governo Federal decidiu convidar para debates abertos os movimentos sociais, os representantes da Anoreg, os representantes dos Estados e Municípios, criando uma oportunidade em que pudemos participar, representando o Estado diretamente nas discussões sobre o tema em Brasília, levando algumas sugestões ao projeto de uma minuta legislativa

que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. [\(Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017\)](#)

² Lei 10.257/01: “Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.”

³ “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

que foram incorporadas à Medida Provisória 759/16, posteriormente convertida na Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, retirando uma série de entraves à regularização fundiária e criando novos mecanismos ao lado dos já existentes.

Algumas leis vieram posteriormente para atualizar a Lei 13.465/17, dentre as quais adveio a Lei 14.620/2023, trazendo uma série de importantes inovações na Reurb, destacando-se os novos poderes que a União e os Estados possuem para regularizar seus imóveis próprios – e com isso trouxe um grande impulsionamento à Reurb nos imóveis públicos, já que os Estados foram, no passado, um forte agente de irregularidade fundiária.

Essa lei adveio de uma constatação já da experimentação da lei. Como os imóveis são dos Estados, os Municípios não poderiam fazer a regularização fundiária sem que houvesse uma doação ou um termo de cooperação técnica. Uma doação envolve todo um procedimento político que deve contar com a participação da Assembleia Legislativa – e nem sempre é rápido. Um termo de cooperação técnica tem que envolver um bom conhecimento técnico de ambos os lados – o que nem sempre ocorria. Por outro lado, muitas vezes os Estados tinham condições para realizar a Reurb, mas nos Municípios onde se encontrava o Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC) não havia programas de regularização ou, se havia, o NUIC do Estado não era prioridade municipal. Assim, criava-se um duplo entrave para a regularização fundiária.

O escopo de nosso trabalho aqui é procurar compreender melhor os novos poderes que os Estados possuem para fins de regularização fundiária – e como esse tema tem enfrentado discussões, em especial com alguns urbanistas que ainda possuem uma visão restrita e dissociada da realidade fática do assunto.

1.2 – O histórico de regularizações fundiárias – análise dos títulos bons e ruins

Uma das questões esquecidas na análise dos títulos imobiliários é exatamente a sua qualidade ao longo do tempo. E os Estados possuem uma grande experiência nessa matéria, pois foram diversas experiências realizadas com diversos resultados práticos distintos.

Ora, os títulos imobiliários são “papéis” que trazem, em si, todos os poderes inerentes ao seu objeto central, apesar dele não ser o próprio objeto central. Quando se analisa, por exemplo, a Bolsa de Valores, observa-se que ali não se negociam ouro ou petróleo, mas sim títulos sobre ouro

ou petróleo. Cada título terá seu valor que dependerá dos poderes e das quantidades que ele representa sobre o seu objeto principal. O mesmo se dá com os títulos imobiliários.

Com base na nossa experiência em regularização fundiária e no caso dos diversos títulos de propriedade que existiram antes do advento da Lei 13.465/17, percebe-se que, para atingirmos a plenitude dos efeitos positivos dos títulos em face de uma dada comunidade, essa titulação tem que representar uma boa entrada e uma boa saída. Um título pode ter uma boa entrada (uma matrícula inicial ou uma averbação de transladação), mas ter uma saída ruim (excessivamente burocrática, com a necessidade de enfrentamento de procedimentos maiores do que uma simples venda em cartório). Como exemplo, podemos citar a concessão (ou cessão) de direito real de uso: é um título que representa uma entrada razoável (titulação do ocupante sem o direito de propriedade), mas uma saída ruim (necessidade de um processo administrativo burocrático dentro da Administração para autorizar a transladação do título para, depois, registrar essa alteração em cartório).

O título “ruim de saída” atenta contra o princípio constitucional da eficiência, pois o Estado faz um grande esforço para regularização fundiária inicial (cadastramento populacional, georreferenciamento em alguns casos, compensações urbanísticas e titular os ocupantes com um título frágil - entrada) e, como a saída é difícil, tem-se:

- a) um processo de venda legalizado extremamente burocrático, o que gera um novo afastamento dos vendedores e compradores das margens legais;
- b) em face da dificuldade, volta-se à informalidade, pois a burocracia termina sendo “vencida” através de recibos ou contratos de gaveta;
- c) como consequência, o passar do tempo fará o trabalho de desregularização fundiária, desperdiçando todo o esforço e recursos públicos aplicados pelo agente regularizador.

Além disso, tradicionalmente o título de saída ruim dificulta a concessão de empréstimos bancários, diminui consideravelmente o número de potenciais compradores e se transforma em um dos obstáculos ao crescimento e empreendedorismo na região.

1.3 - Os impactos econômicos e sociais obtidos com a titularização dos ocupantes

Conforme alguns estudos econômicos realizados demonstram, a Reurb é um excepcional estímulo de dignidade e de impulsionamento econômico para a população que recebe a titulação

imobiliária. E esses elementos já estão bem demonstrados por estudos produzidos pela UFRJ e publicados pelo IPEA.

Na cidade do Rio de Janeiro, a Prefeitura, por intermédio da Secretaria Municipal de Habitação, implantou o Programa de Regularização Fundiária visando a regularização urbanística e fundiária das áreas atingidas pelo Programa Favela-Bairro. A Quinta do Caju, comunidade mais antiga do Complexo do Caju, na zona portuária, foi uma das primeiras comunidades de baixa renda da cidade do Rio de Janeiro e do Brasil favorecidas pelo programa de regularização fundiária.

Segundo artigo de Maria Isabel de Toledo Andrade e Valéria Pero⁴, que analisou os aspectos econômicos da regularização fundiária na Quinta do Caju, houve um nítido aumento na renda familiar mensal no pós-regularização:

Verificamos que o impacto do Programa de Regularização no rendimento domiciliar *per capitados* moradores da Quinta do Caju foi positivo. Em especial, constata-se um aumento em torno de 20% a 32% na renda domiciliar *per capita* dos domicílios próprios tratados, em comparação com os não tratados. Esses resultados são robustos (...)

Ou seja, no período de seis anos (2002 a 2008), a renda domiciliar dos que receberam regularização fundiária cresceu de 20 a 32% em face dos mesmos moradores da mesma região que não receberam o benefício público, demonstrando um efeito social e econômico extremamente robusto. Outrossim, o estudo revela também os efeitos econômicos em quatro itens:

- a) investimento em domicílio/propriedade;
- b) valor da propriedade;
- c) acesso ao crédito.
- d) renda domiciliar e emprego.

No que tange aos investimentos na propriedade, percebe-se que as famílias que não possuem título dominial bem definido tendiam a ter receio de realizar investimentos. Não sabiam se, mais à frente, sua casa seria demolida ou retomada. De quebra, o título de propriedade, além de dar

⁴ Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju. *In* pesquisa e planejamento econômico, ppe, v. 41, n. 1, abr. 2011.

essa segurança jurídica para investir, ainda pode dar acesso a créditos do mercado bancário a juros mais reduzidos.

Para as autoras do trabalho,

De acordo com Payne, Durand-Lasserve e Rakodi (2007), o fato de a obtenção do título de propriedade estimular o investimento no domicílio e a melhoria da propriedade tem sido o ponto-chave para justificar a implementação de programas de titularização.

Ao trazer segurança para os investimentos em um imóvel titularizado, a regularização fundiária faz o capital circular. De um lado, o agora “dono do imóvel” pode ir ao mercado da construção civil comprar tijolos, telhado, fiação, encanamento etc. para a sua obra, aquecendo o mercado de bens e, de outro, ao retornar para o imóvel com o material adquirido, vai contratar pedreiros, eletricitistas, encanadores, pintores etc, aquecendo o mercado de serviços.

Segundo Field⁵, há um crescimento de 68% na taxa de melhoria do domicílio (*housing renovation*) do nível inicial apenas 04 anos após a obtenção do título de propriedade. E, segundo os seus dados, o aumento de investimento está mais ligado à diminuição da insegurança do direito de propriedade do que o acesso ao crédito bancário facilitado. Resultado semelhante foi obtido em Buenos Aires⁶.

Isso demonstra que não é apenas pela facilitação do crédito que as casas melhoram, mas sobretudo através de um sistema de economias de cada um dos beneficiários.

De fato, o acesso ao crédito é muito maior em propriedades regularizadas, pois “os imóveis sem direitos de propriedade bem definidos também não servem como garantia para empréstimos, impedindo o acesso dos pobres ao mercado de crédito”⁷. Em um estudo realizado no

⁵ *Apud* ANDRADE, Maria Isabel de Toledo; PERO, Valéria. Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju. In pesquisa e planejamento econômico, ppe, v. 41, n. 1, abr. 2011, p. 32.

⁶ Ainda segundo o artigo das economistas, “Similarmente, Galiani e Schargrodsky (2004, 2007) analisam o impacto dos títulos de propriedade em comunidades de baixa renda dos subúrbios de Buenos Aires, na Argentina. Os resultados de Galiani e Schargrodsky (2007) apresentam efeitos significativos em investimentos no domicílio, assim como no tamanho das famílias e na frequência do ensino secundário.”. Ob. Cit., p. 33.

⁷ Ob. Cit, p. 36.

Peru, demonstrou-se que “Em particular, houve um aumento de 10% na taxa de aprovação de crédito formal obtido em bancos públicos e uma redução de 9 pontos na taxa de juros para crédito em bancos privados (FIELD; TORERO, 2006).”⁸ Isso se dá, por um lado, com o aumento da segurança jurídica do empréstimo; de outro, do aumento paulatino da renda do beneficiário da Reurb.

A primeira pergunta que tradicionalmente se faz nos cursos em que ministramos é: qual a razão do aumento da renda ligado à titulação do imóvel? Segundo a UFRJ, esse aumento de renda é oriundo do fato não só da reorganização familiar que a Reurb provoca em diversos domicílios, mas também com a distância na qual estão as melhores opções de empregos.

De fato, para quem milita de forma mais próxima à população carente, percebe-se que nas ocupações irregulares o homem tende a ficar mais tempo no imóvel do que o habitual e com o fito de protegê-lo de uma possível invasão. Em várias oportunidades lecionando para prefeituras, essa situação também nos foi passada diversas vezes: imóveis ocupados são reinvadidos por outro grupo de ocupantes. Assim, um membro do casal tende a ficar na residência, enquanto que o outro e os filhos, muitos deles menores de idade, vão procurar trabalhos infantis e de baixa remuneração, afastando as crianças da escola. O título de propriedade tem o poder de facilitar a reorganização familiar: os pais tendem a ir buscar trabalhos e os filhos tendem a ir às escolas ou creches.

Um outro efeito curioso da titulação é que os pais tendem a ir buscar empregos a uma distância maior. Sim, o fato de terem uma segurança jurídica maior em sua propriedade faz com que eles se sintam mais livres para “aumentar o raio” de pesquisa de empregos. E, como se sabe, quanto maior for esse raio, maiores serão as chances de se obter melhores empregos. Em cidades como Fortaleza, onde 50% dos imóveis são irregulares e concentrados em 12% do território municipal, aumentar o raio de busca de novas oportunidades significa ampliar, consideravelmente, as oportunidades de melhores rendas.

Exatamente por terem uma necessidade menor de proteção ao imóvel irregular, “as famílias com título de propriedade de seus imóveis trabalham em média 17% de horas a mais do que as famílias que aguardam receber o título de propriedade e 38% das famílias com título têm uma probabilidade maior de desenvolverem atividades fora de casa. Além disso, observa também uma

⁸ ANDRADE, Maria Isabel de Toledo; PERO, Valéria. Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju. *In* pesquisa e planejamento econômico, ppe, v. 41, n. 1, abr. 2011, p. 37.

redução em 47% da probabilidade do trabalho dentro de casa e, nas famílias com criança, uma diminuição de 28% da probabilidade de participação infantil no trabalho”⁹.

Em um país onde as relações de trabalho estão cada dia mais precarizadas e com diminuição de renda do trabalhador, a Reurb pode trazer a ele a possibilidade de trabalhar por mais horas ou simplesmente abrir uma MEI e investir no imóvel, aumentando a função social da propriedade.

No que tange ao valor da propriedade, uma vez regularizada seu valor tende a aumentar; afinal, “Os direitos de propriedade formalmente reconhecidos permitem o comércio com estranhos e não somente com um círculo restrito de conhecidos”¹⁰.

Nos imóveis sem regularização, sua compra e venda é feita através de recibos e, tradicionalmente, só se faz com pessoas mais próximas e que conhecem a ocupação; já os imóveis com registro em cartório tem a característica de publicidade da propriedade, fazendo com que mais pessoas se interessem por ele por conta da segurança jurídica. Maior procura e possibilidade de financiamento bancário aumenta naturalmente o valor do imóvel¹¹.

No que tange às finanças municipais e dos serviços de cartórios de registro imobiliário (envolvendo diretamente a arrecadação dos Tribunais de Justiça), a Reurb traz impactos econômicos positivos. No Brasil, em 2022 cerca de 60% das propriedades não tem título, o que corresponde a 40

⁹ Ob. Cit., p. 38.

¹⁰ Ob. Cit., p. 34. E justifica: “Quando o comprador não está certo de que a família irá honrar a venda da sua propriedade ou quando o proprietário não está confiante de que o inquilino cumprirá o acordo, o conjunto de pessoas com quem as famílias podem transacionar é mais limitado, talvez se restrinja somente aos amigos ou familiares. Em geral, essa limitação impede a alocação da propriedade para famílias que a valorizariam mais (LANJOUW; LEVY, 2002, p. 1.011). Portanto, quando os direitos de propriedade são formalizados, devem-se interpretar as mudanças no preço como mudanças na utilidade do proprietário assim como no grau de incerteza da transação (LANJOUW; LEVY, 2002, p. 987).”

¹¹ Em um estudo realizado na cidade de Guayaquil, no Equador, ficou demonstrado que no primeiro ano de titularização as propriedades regularizadas valorizaram em média 51,6%¹¹. Esse número, comprado com o caso da Quinta do Caju, demonstra que a valorização das propriedades não tem um percentual específico médio, pois vai depender da situação da ocupação antes e depois da titulação. Para aquelas ocupações mais antigas (como foi a da Quinta do Caju, com mais de 70 anos, onde uma reintegração de posse é materialmente inviável), a valorização é menor; para as ocupações mais recentes, a valorização é maior. E se tiver uma ordem judicial via ação civil pública para fins de demolição, a valorização imobiliária tenderá em um novo patamar se a Reurb for aprovada por todos os órgãos – incluindo excepcionalmente o Judiciário neste específico caso. “Dessa forma, no estudo empírico de uma comunidade de baixa renda em área urbana (cidade de Guayaquil) no Equador, os autores mostram que o impacto dos direitos de propriedade formais sobre o preço dos imóveis é maior em recentes ocupações sem organização, onde os direitos de propriedade informais são fracos. O preço de mercado esperado para as propriedades com título, em comunidades com somente um ano de existência e sem organização, aumenta em 51,6% em relação às propriedades sem os direitos de propriedade formais, mas com as mesmas características (LANJOUW; LEVY, 2002, p. 989).” Ob. Cit., p. 35.

milhões de imóveis com alguma pendência de regularização¹². E há cidades no interior da Bahia onde nem mesmo o Município tem os seus imóveis regularizados, chegando-se em alguns casos a cerca de 100% de ausência de títulos.

Com a titulação, abre-se uma nova hipótese de incidência para diversos tributos, como o IPTU, o ITBI e o ITCMD nas propriedades regularizadas. Inclusive, haverá até mesmo uma garantia maior para o fisco estadual nas execuções fiscais com as propriedades regularizadas.

Para os cartórios, abre-se uma nova carteira de clientela, pois diversas operações imobiliárias serão realizadas como compra e venda, registros de usufruto, penhora, hipoteca, alienação fiduciária, aumentando-se a renda dos tribunais de justiça.

Por último e sem querer esgotar o tema, está devidamente demonstrado que a Reurb aumenta a geração de emprego e renda. O que mais se tem nas comunidades em regime de ocupação são micro empreendedores, que fazem do pequeno comércio sua renda de subsistência. E, segundo dados do SEBRAE, os pequenos negócios geraram 72% das novas vagas de emprego no primeiro trimestre de 2022¹³ e geram, em média, 70% dos empregos gerados no país¹⁴, casando com um dos objetivos da Lei 13.465/17, que é exatamente o estímulo à geração de emprego e renda (art. 10, IV).

2 – O QUE VEM A SER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

2.1 – A base inicial da Reurb - O núcleo urbano

Antes de se partir para conceituar a Reurb, é necessário analisar previamente outro conceito onde a Reurb é absolutamente dependente: núcleo urbano. De fato, só haverá Reurb em núcleos urbanos, não podendo haver em imóveis isolados. Esses núcleos urbanos e, em especial, os informais, estão em franca expansão não só no Brasil como no mundo, representando um verdadeiro desafio de regularização aos poderes públicos¹⁵.

¹² <https://www.notariado.org.br/brasil-tem-cerca-de-40-milhoes-de-imoveis-urbanos-sem-escrituras/>.

¹³ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-08/pequenos-negocios-geram-72-das-vagas-de-emprego-no-primeiro-semester>

¹⁴ <https://exame.com/pme/pequenos-negocios-geracao-de-empregos/>

¹⁵ “Desde 1970, o crescimento das favelas em todo o hemisfério sul ultrapassou a urbanização propriamente dita. Assim, examinando a cidade do México do final do século XX, a urbanista Priscilla Connolly observa que ‘até 60% do crescimento da cidade resulta de pessoas, principalmente mulheres, que constroem heroicamente suas próprias moradias em terrenos

Os núcleos urbanos informais estão presentes na história das cidades brasileiras há muito tempo, tendo tido um acentuado crescimento nas últimas décadas. Eles são um fenômeno do crescimento desordenado das cidades, criando-se uma verdadeira urbanização espontânea e sem regramentos previamente definidos. Ruas estreitas, calçadas irregulares, casas construídas sem os recuos necessários, falta de esgotamento sanitário e agressões ao meio ambiente são realidade de boa parte desses assentamentos humanos.

Exatamente por serem tidos por um fenômeno social e econômico de relevo, são o principal objeto de estudo da Reurb. Por serem enraizados e de difícil e cara remoção, a regularização fundiária pela Lei 13.465/17 passa a encará-los como elemento de estudo e soluções, das quais o Poder Público passa a ter deveres de regularização combinado com diversas compensações urbanísticas e ambientais.

A Lei da Reurb criou e conceituou três tipos legais de núcleos urbanos, que são o núcleo urbano, núcleo urbano informal e o núcleo urbano informal consolidado. Cada um tem uma importância teórica e prática incontestável e a sua correta caracterização dirá se é ou não possível realizar a Reurb.

periféricos sem uso, enquanto o trabalho informal de subsistência sempre foi responsável por grande proporção do total de empregos¹. As favelas de São Paulo – meros 1,2% da população em 1973, mas 19,8% em 1993 – cresceram na década de 1990 no ritmo explosivo de 16,4% ao ano. Na Amazônia, uma das fronteiras urbanas que crescem com mais velocidade em todo o mundo, 80% do crescimento das cidades tem-se dado nas favelas, privadas, em sua maior parte, de serviços públicos e transporte municipal, tornando assim sinônimos ‘urbanização’ e ‘favelização’.

As mesmas tendências são visíveis em toda a Ásia. As autoridades policiais de Pequim estimam que 200 mil ‘flutuantes’ (migrantes rurais não registrados) chegam todo ano, muitos deles amontoados em favelas ilegais na orla sul da capital. Enquanto isso, no sul da Ásia, um estudo do final da década de 1980 mostrou que até 90% do crescimento das famílias urbanas ocorreu nas favelas. A população cada vez maior de *katchi abadi* (invasores) de Karachi dobra a cada década, e as favelas indianas continuam a crescer 250% mais depressa que a população em geral. O déficit habitacional anual estimado de Mumbai de 45 mil unidades no setor formal traduz-se em um aumento correspondente de moradias informais nas favelas. Das 500 mil pessoas que migram para Délhi todo ano, estima-se que um total de 400 mil acabem nas favelas; em 2015, a capital da Índia terá uma população favelada de mais de 10 milhões de pessoas. ‘Se essa tendência continuar sem se abater’, avisa o especialista em planejamento Gautam Chatterjee, ‘só teremos favelas sem cidades’.

A situação africana, naturalmente, ainda é mais extremada. As favelas da África crescem com o dobro da velocidade das explosivas cidades do continente. Na verdade, incríveis 85% do crescimento populacional do Quênia entre 1989 e 1999 foram absorvidos pelas favelas fétidas e atulhadíssimas de Nairóbi e Mombasa. Enquanto isso, toda esperança realista de mitigar a pobreza urbana da África desapareceu do horizonte oficial. Na reunião anual conjunta do FMI e do Banco Mundial em outubro de 2004, Gordon Brown, chanceler do Tesouro do Reino Unido e possível herdeiro de Tony Blair, observou que as Metas de Desenvolvimento do Milênio da ONU para a África, projetadas originalmente para se cumprirem em 2015, não serão atingidas por várias gerações. [...] Em 2015, a África negra terá 332 milhões de favelados, número que continuará a dobrar a cada quinze anos. (DAVIS : 2006, p. XXV).

Nessa toada, o art. 11 da Lei 13.465/17 traz a seguinte distinção:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

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

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

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

Percebe-se que lei criou três tipos de conceitos para os núcleos, todos partindo do conceito anterior para um novo mais específico:

- a) o núcleo urbano, a matriz de toda a Reurb, caracterizado como um assentamento humano com uso e características urbanas e constituído por lotes inferiores ao tamanho da menor fração mínima de parcelamento rural possível na região;
- b) o núcleo urbano informal: aquele que é clandestino, irregular ou aquele que não foi possível regularizar por qualquer tipo de legislação anterior à Lei 13.465/17;
- c) o núcleo urbano informal consolidado: aí entra o conceito de irreversibilidade, ou seja, aquele em que já há diversas características urbanas cujo processo de reversibilidade é economicamente inviável.

Partindo do artigo 11, percebe-se que os conceitos de núcleos urbanos vão se restringindo: o primeiro (núcleo urbano) é mais amplo que o segundo (núcleo urbano informal) que é mais amplo que o terceiro (núcleo urbano informal consolidado).

Na técnica de interpretação das leis, se há distinção de expressões, elas têm uma razão de ser. No caso dos autos, o artigo 11 criou três tipos de conceitos de núcleos urbanos. Não se tratam de

expressões soltas na lei ao bel prazer do legislador; são, ao contrário, três expressões inseridas no artigo que trata especificamente dos conceitos legais. Logo, há distinção evidente entre eles.

2.1.1 - O núcleo urbano *stricto sensu*

Segundo a dicção legal, o núcleo urbano é o “assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” (art.11, I, Lei 13.465/17).

Assim, percebe-se algumas características essenciais:

- a) é um assentamento humano com uso e características urbanas. Logo, não há como realizar a Reurb em imóveis tipicamente rurais, servindo-se estes da regularização de imóveis rurais, com outra tipologia legal;
- b) “constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento”. Aqui há uma limitação legal: o tamanho do maior lote deve ter área inferior à fração mínima de parcelamento (FPM). Isso é muito importante porque há leis municipais que, erroneamente, criaram lotes máximos de 250m², incorrendo inadvertidamente em um evitável conflito entre lei federal e lei local e trazendo à tona um conflito de constitucionalidade¹⁶;
- c) “independentemente da propriedade do solo”, significando que cabe Reurb tanto em imóveis particulares quanto nos públicos;

¹⁶ Já no sentido inverso, dentro do grupo dos profissionais que trabalham com a regularização fundiária urbana, há uma discussão sobre se o lote pode ser maior do que a FMP. Para os que defendem que sim, a limitação em tela se daria apenas para os imóveis situados em áreas rurais. De acordo com o meu entendimento, limitar a FMP para os imóveis rurais e liberar para os urbanos é confundir a natureza da conversão que está sendo realizada: nas duas situações, o imóvel passará a ser um imóvel urbano regularizado. No que tange ao limite de tamanho máximo do lote, a Reurb, de fato, independe da origem do terreno. Para os que defendem o disposto em lei, o limite foi posto e tem uma razão de ser. As regras da Reurb são feitas para flexibilizar os padrões urbanísticos vigentes, com medidas compensatórias urbanísticas e ambientais. As leis existentes e restritivas são afastadas para se aplicar a Reurb. Imagine-se uma região em que haja 30 imóveis de dimensões maiores que a FMP. No mínimo, é surreal se afastar das regras da Reurb, incluindo a sua limitação legal, para flexibilizar as regras urbanísticas. Daí se vem um ponto importante: estes lotes maiores que a FMP da região podem vir a ser registrados fora da legislação da Reurb? A resposta é positiva. São diversos os mecanismos existentes. Como exemplo para os imóveis públicos, cito o art. 195-A e 195-B da Lei 6.015/73, além da legislação tradicional de usucapião e, a depender do tamanho do imóvel e do seu uso, poderá ele ser submetido ao estudo de impacto de vizinhança (art. 36, da Lei 10.257/2001).

- d) “ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural”, trazendo a possibilidade sempre bem vinda de regularização fundiária dos povoados, que até então encontravam dificuldades homéricas na sua regularização.

2.1.2 – O núcleo urbano informal e a flexibilização das regras urbanísticas

O núcleo urbano informal traz os mesmos elementos iniciais do núcleo urbano, acrescido de alguns elementos a mais.

O primeiro elemento é a clandestinidade; ou seja, foi realizado à revelia de seu proprietário. É a situação típica das invasões, que podem atingir tanto os terrenos privados quanto os públicos.

O segundo elemento é a irregularidade. Neste caso, o irregular é aquele em que o proprietário conhece a situação e, muito provavelmente, patrocinou a ocupação irregular. Pode até ter começado dentro da lei, mas com o passar do tempo dela se afastou. É o caso dos loteamentos irregulares que existe em praticamente todos os municípios brasileiros e, infelizmente, centenas ou milhares deles patrocinados diretamente pelo Poder Público.

Essa distinção entre o clandestino e o irregular é importante sobretudo para a Administração Pública que irá regularizar, pois nos núcleos urbanos formados sob a clandestinidade é importante observar se há tempo de usucapião para fins de indenização e, no caso do irregular, é importante saber se o valor do lote está quitado para evitar pagar, no primeiro caso, algo para quem já perdeu ou, no segundo, pagar pela segunda vez pelo mesmo terreno.

O terceiro elemento é a mais importante definição prevista no tema: “ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”.

Aqui reside o ponto central da essência da Reurb: a flexibilização das regras urbanísticas. Tudo o que não puder ter sido resolvido com as legislações alternativas será resolvido pelas regras da Reurb. Nesse sentido, toda legislação que impedia a regularização, como a lei dos loteamentos ou a

legislação municipal/estadual/federal, deverá ser afastada, dentro da razoabilidade urbanística, para a análise da Reurb. E dentro desse afastamento algumas questões importantes deverão ser decididas.

2.1.3 - O núcleo urbano informal consolidado

O primeiro aspecto relevante que se observa é a distinção entre o *núcleo urbano informal* e o *núcleo urbano informal consolidado*. O primeiro, a grosso modo, é aquele irregular, ilegal ou que não podia ser regularizado até a Lei 13.465/17; o segundo, mais restritivo, é aquele em que as obras humanas realizadas na região geram uma característica de irreversibilidade. São, por evidência, dois tipos de núcleos urbanos, onde o conceito do “núcleo urbano informal” faz parte do “núcleo urbano informal consolidado”.

Essa irreversibilidade da consolidação do núcleo está assim descrita na lei: “...aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”.

Como se sabe, pelas regras atuais de engenharia civil praticamente tudo pode ser reversível; o que a lei procura dizer é que essa irreversibilidade terá um custo gigante, que não compensa a demolição. Usa-se aqui o princípio da razoabilidade e da eficácia do gasto administrativo.

A lei, de fato, trouxe poucas características para se falar da consolidação, deixando o conceito mais aberto do que deveria. Para uma melhor análise, vamos nos socorrer da analogia. E para a caracterização das áreas urbanas consolidadas tem-se o regramento previsto no art. 3º da Lei 12.651/12, alterado pela Lei 14.285/21:

“Art. 3º [...]

XXVI – área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios:

[...]

b) dispor de sistema viário implantado;

c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados;

- d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços;
- e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
 - 1. drenagem de águas pluviais;
 - 2. esgotamento sanitário;
 - 3. abastecimento de água potável;
 - 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e
 - 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

Assim, é necessário que o assentamento humano esteja organizado em quadras e lotes predominantemente edificadas. Isso não significa que todos os lotes estejam edificadas; a predominância significa maioria, ou seja, 50% mais 1 lote. Qualquer número acima disso já traz a predominância das edificações.

Essa conceituação é deveras importante pois, quando se for analisar a legitimação fundiária, verifica-se que é um pré-requisito para ela estar em um núcleo urbano informal consolidado em 22.12.2016. Logo, toda essa análise deverá ser direcionada para aquela data específica em face das fotografias da época.

2.2 - A conceituação da Reurb

A Reurb não é apenas a titulação de imóveis em nome dos particulares; sobretudo a Reurb “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.”¹⁷ Ao se observar atentamente a legislação, percebe-se que a Reurb pode ser dividida em quatro grandes espécies, que seriam:

- 1) Reurb com marco temporal: aquela que tem uma data final para a ocupação ou implementação. É o caso da legitimação fundiária (22.12.2016) e da Reurb I (ou Reurb

¹⁷ Art. 9º da Lei 13.465/17.

Inominada, que é aquela modalidade de regularização de loteamentos existentes e implantados antes de 19.12.1979)¹⁸;

- 2) Reurb atemporal: pode ocorrer a qualquer tempo. Exs: legitimação de posse, usucapião, desapropriações etc;
- 3) Reurb programática: ela não regulariza de imediato, mas projeta algo para o futuro. Ex: direito de preempção fundado no Estatuto das Cidades¹⁹;
- 4) Reurb confiscatória: é a Reurb sanção pela não utilização da propriedade em determinadas condições. Ex: arrecadação de imóvel abandonado²⁰.

¹⁸ Art. 69 da Lei 13.465/17: “Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuírem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei. § 1º O interessado requererá ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos: I - planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público; II - descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso; III - documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade. § 2º A apresentação da documentação prevista no § 1º deste artigo dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

¹⁹ Art. 25 da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001: “Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. § 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência. § 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.”

²⁰ Arts. 64 e 65 da Lei 13.465/17: “Art. 64. Os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago. § 1º A intenção referida no **caput** deste artigo será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos. § 2º O procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados obedecerá ao disposto em ato do Poder Executivo municipal ou distrital e observará, no mínimo: I - abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação; II - comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal; III - notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação. § 3º A ausência de manifestação do titular do domínio será interpretada como concordância com a arrecadação. § 4º Respeitado o procedimento de arrecadação, o Município poderá realizar, diretamente ou por meio de terceiros, os investimentos necessários para que o imóvel urbano arrecadado atinja prontamente os objetivos sociais a que se destina. § 5º Na hipótese de o proprietário reivindicar a posse do imóvel declarado abandonado, no transcorrer do triênio a que alude o [art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002](#) (Código Civil), fica assegurado ao Poder Executivo municipal ou distrital o direito ao ressarcimento prévio, e em valor atualizado, de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido, inclusive tributárias, em razão do exercício da posse provisória. Art. 65. Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal.

Na Reurb com marco temporal, a data limite é o marco pela qual os institutos nela previstos poderão ser aplicados. É o caso clássico da legitimação fundiária, que prevê a necessidade de ocupação em núcleo urbano informal consolidado em 22.12.16²¹. Em ocupações após essa data, não é mais possível a aplicação de tal instituto jurídico.

Na Reurb atemporal, não existem as amarras de uma data limite. Como exemplo, podemos citar a legitimação de posse em áreas privadas, que é o instrumento pelo qual o Poder Público pode, uma vez obedecido o devido processo legal, reconhecer como válida uma ocupação e emitir um título registrado em cartório que será posteriormente convertido em propriedade em um dado prazo legal (cinco ou dez anos, a depender do prazo de usucapião).

Na Reurb programática, ela se funda no estudo de demanda populacional para fins de moradia, tendo de um lado a expansão das cidades e, de outro, o direito de propriedade. No caso, o Poder Público poderá prever, através de lei municipal, as áreas que serão objeto de preferência de aquisição por parte da Prefeitura quando o particular puser seu imóvel à venda. É um direito de preempção.

Ao final, sem o objetivo de esgotar o tema, tem-se a Reurb confiscatória. A Lei 13.465/17 teve o mérito de regulamentar a arrecadação de imóveis abandonados, criando uma nova forma de confisco além das formas constitucionais já previstas no artigo 243 da Constituição (cultivo de plantas psicotrópicas ou exploração de trabalho escravo). Uma série de elementos são necessários para que haja o confisco aqui chamado de arrecadação, como o abandono do imóvel, abertura de processo administrativo, ausência de pagamento de tributos por cinco anos, posse provisória por três anos da municipalidade, dentre outros requisitos.

Em todas as suas modalidades, a Reurb não envolve apenas a criação ou alteração de registro imobiliário, pois apenas a regularização não atende a uma gama de outros interesses igualmente importantes, como o urbanismo e o meio ambiente. Assim, a regularização há de trabalhar também com os conceitos de compensações urbanísticas e ambientais (quando for o caso) como forma de inserir o núcleo urbano informal consolidado na cidade, conectá-lo, e não simplesmente

²¹ Lei 13.465/17: “Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.”.

titularizar e deixar os demais problemas em um acúmulo de passivos para serem resolvidos sem devido planejamento pelos gestores futuros.

Logo, pode-se conceituar a Reurb como um conjunto de poderes administrativos com características de potestade ablativa nos direitos civis dos particulares que, em nome do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade, irá criar, alterar ou extinguir direitos de propriedade, quer seja pública ou privada, com ou sem indenização de ambos os lados e com o fito de integrar o núcleo urbano informal consolidado às funções plenas da cidade, titularizando os ocupantes dos lotes.

3 – OS NOVOS PODERES DOS ESTADOS EM MATÉRIA DE REURB

3.1 – A legitimidade ativa para fins de Reurb

No anteprojeto por nós analisado bem antes de ser encaminhado ao Congresso Nacional, na legitimação ativa para fins de Reurb encontrava-se apenas e tão somente o Município. Da tribuna das discussões, defendemos que a União e, sobretudo, os Estados tinham muito a contribuir com o processo de regularização fundiária. Assim, sugerimos à época que a legitimidade ativa pudesse ter agentes semelhantes à da Lei da Ação Civil Pública.

Após diversas discussões, surgiu então o art. 14 da Lei 13.465/17, que traz como legitimados ativos para a Reurb:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

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

Assim, o primeiro legitimado para propor a Reurb é a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, todos diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta. A União, apesar de detentora de boa parte das repartições constitucionais de receitas, tem pouca capilaridade, necessitando quase sempre do apoio dos Estados, do DF e dos Municípios.

União e Estados e suas entidades administrativas podem vir a requerer a Reurb de uma forma coletiva em terrenos de particulares, podendo atuar como um grande agente regularizador; entretantes, há uma limitação de poderes. De fato, compete à União e aos Estados (e suas respectivas indiretas) a organização, o levantamento de dados, georreferenciamento e demais atividades inerentes à regularização fundiária. Com todo o material pronto, esse pedido de Reurb será encaminhado na via administrativa diretamente ao Município, pois é a este a quem cumpre analisar, primeiramente, se todos os requisitos da Reurb foram completados para fins de expedição da CRF. Essa situação permaneceu assim até meados do ano de 2023.

O Município, ao seu turno, pode instaurar e aprovar praticamente todos os pedidos de Reurb, com exceção das ocupações que estejam em imóveis da União, dos Estados ou de suas entidades, pois o procedimento dependerá de uma prévia doação da área ocupada ou de um termo de cooperação técnica. Em todos os casos, a lei deixou claro que tanto os entes federados poderão fazer os pedidos de Reurb quanto as suas administrações indiretas (autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações etc). Nesse ponto, sempre destacamos que os Estados ou Municípios podem utilizar suas companhias de habitação, outrora definidas como entidades para a construção ou financiamento da casa própria, para acrescer o serviço de regularização fundiária aos seus objetos sociais.

Conforme exposto na introdução deste artigo, restou um problema prático para ser resolvido. A União e os Estados, por vezes, tinham o interesse em regularizar os imóveis dos ocupantes, recordando-se sempre que os Estados, muitas vezes, foram agentes de incremento da informalidade imobiliária com os loteamentos realizados sem a titulação dos ocupantes. Os Municípios, ao seu turno, ainda não estavam preparados para a Reurb como deveriam. Os anos foram passando e essa Reurb, até então tida por Reurb cruzada (imóvel da União/Estados e CRF municipal), estava andando a passos lentos e, em boa parte do país, estava paralisada.

Mesmo com a possibilidade deste termo de cooperação técnica, a Reurb dificilmente acontecia. Logo, era necessário alterar a sistemática para que fossem chamados outros atores não para a regularização fundiária – posto que União e Estados já possuíam a legitimidade ativa para postular a Reurb – mas sim para instaurar, *sponte propria*, a Reurb, processá-la e aprová-la.

E aí adveio a Lei 14.620/23, que incluiu o § 4º no art. 30 na Lei 13.465/17 nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

III - emitir a CRF.

[...]

§ 4º Para as terras de sua propriedade, os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ficam autorizados a instaurar, processar e aprovar a Reurb-S ou a Reurb-E e a utilizar os demais instrumentos previstos nesta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 14.620, de 2023\)](#)

A partir do advento da Lei 14.620/23, iniciou-se uma discussão sobre a possibilidade da União e dos Estados, bem como sua administração indireta, em emitir a CRF – Certidão de Regularização Fundiária. Vamos aos argumentos.

3.2 – A análise da emissão da CRF por parte dos Estados

3.2.1 – Argumentos contrários

Em eventos de Reurb, ouvi alguns palestrantes mencionarem que tal dispositivo (art. 30, § 4º da Lei 13.465/17) seria supostamente inconstitucional, posto que o Município teria legitimidade exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local.

Esses argumentos não se sustentam por diversos motivos, dos quais cito alguns, como o caso de que a própria Lei 13.465/17 é federal e menciona, expressamente, que a ausência de legislação

municipal não é impedimento para a Reurb²². Noutros termos, em diversos Municípios a Reurb vai ser decidida no seio municipal apenas e tão somente com a aplicação da lei federal, mesmo diante da inexistência de lei local. Se tal argumento fosse levado às últimas consequências, só poderia haver Reurb se o Município, no mínimo, replicasse a lei federal, pois a União, supostamente, estaria interferindo na via legislativa em assuntos de interesse local.

Em outro argumento contrário, mencionam que o Estado não poderia aprovar o parcelamento do solo urbano e que, por isso, não poderiam expedir uma CRF. Para analisar tal argumento, vamos investigar, via analogia, o que poderia acontecer na aprovação ambiental da Reurb. Ora, se o Município não tiver um órgão ambiental devidamente qualificado para a expedição de aprovação, a Reurb passará diretamente pelo órgão estadual para fins de aprovação ambiental (nos casos, claro, em que tal aprovação for necessária). Isso não retira do Município o poder de aprovar a Reurb em áreas ambientalmente sensíveis; apenas transfere o poder de aprovação ambiental ao Estado que, após análises, devolve as compensações ambientais devidamente aprovadas para que o Município prossiga nos demais itens da Reurb – incluindo aí a expedição da CRF – Certidão de Regularização Fundiária. Percebe-se assim que há a possibilidade de uma CRF ser expedida com uma condicionante do órgão ambiental do Estado. Isso violaria o Poder Municipal? Não, pois trata-se de repartição de competências.

No sentido inverso – e este é o meu posicionamento - entendo que o Município tem a competência para aprovar o projeto urbanístico de regularização fundiária a ser apresentado pelo Estado (art. 36 da Lei 13.465/17), pois será nele que serão indicados os sistemas viários, ruas, números de quadras e subdivisões em lotes, medidas de adequação para correção das desconformidades (quando necessárias) e das obras de infraestrutura essencial (também quando necessárias), que irão impactar em todo o entorno do núcleo urbano objeto da regularização.

Por que razão entendo que o projeto urbanístico de regularização fundiária tem que ser aprovado pelo Município? Pelo fato de que o art. 30, VIII, da Constituição Federal prever que compete aos Municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Assim, a competência do controle do parcelamento e da ocupação do solo urbano é municipal, o que lhe traz a

²² Art. 28, parágrafo único da Lei 13.465/17: “Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária”.

prerrogativa constitucional de aprovar o projeto urbanístico de regularização fundiária em tela, caso seja necessário²³.

3.2.2 – Argumentos favoráveis à luz da Constituição

É impossível analisar a presente questão sem analisar os princípios fundantes da República, posto que incidem de forma absolutamente aguda no caso. Ao se observar o primeiro princípio fundante, percebe-se que a nossa República tem como fundamento “a dignidade da pessoa humana” (art. 1º, III, da CF) e tem como objetivo fundamental “erradicar a pobreza e a marginalização”, “reduzir as desigualdades sociais e regionais” e “promover o bem de todos” (art. 3º, III e IV da CF). Toda e qualquer interpretação sobre o tema da regularização fundiária deve por pressuposto a análise dos princípios fundantes e objetivos fundamentais de nossa República.

O direito à moradia é um direito constitucional social; sobretudo, a Constituição assegura que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, IX). Ora, se o direito a ter uma casa poderia ser considerado o direito à moradia em uma primeira dimensão, o direito à regularização fundiária representa exatamente a segunda dimensão do mesmo direito, pois de nada adianta se ter uma moradia precária, sem a urbanização do entorno devida e sem as condições ambientais adequadas.

E aqui, mais uma vez, se destaca que a regularização fundiária não é apenas “dar título”, mas sim reurbanizar todo o núcleo urbano até então informal quando o objetivo legal da Reurb declara que é seu objetivo “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” (art. 10, III, Lei 13.465/17).

Percebe-se, sem dúvidas, que a Reurb se encaixa em uma leitura atualizada do direito constitucional da “melhoria das condições habitacionais” e não há dúvidas de que o trabalho da Reurb é de competência comum de todos os Entes federativos.

²³ Há situações em que tal aprovação é desnecessária. A própria lei menciona a Reurb-I

3.3 – Os fundamentos legais da emissão de CRF – Certidão de Regularização Fundiária – pelos Estados à luz da interpretação contextual da Lei 14.620/23

Apesar da Constituição Federal deixar evidenciado que é competência comum da União, Estados e Municípios melhorar as condições habitacionais através de programas como a Reurb, os opositores da competência dos Estados para a emissão da CRF apostam, em última cartada, na interpretação literal da Lei 13.465/17, em especial no art. 30, III, que previu que compete ao Município “emitir a CRF”. A isso, somam o art. 10º da Lei em sua redação originária, quando descreveu que a CRF é “o documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos”.

Juarez Freitas traz uma interessante crítica sobre a interpretação literal do princípio da legalidade:

Pois bem: a legalidade é valioso princípio, mas princípio entre outros de igual hierarquia alojados no texto constitucional. Daí se exige a “atuação conforme a lei e o Direito”. O princípio da legalidade só experimenta significado na interação com os demais princípios e direitos fundamentais. Quer dizer, pensar o Direito Administrativo exclusivamente como mero conjunto de regras legais seria subestimar, de forma ruínosa, a complexidade do fenômeno jurídico-administrativo.

[...]

Assim, desfruta o princípio da legalidade de autonomia e, ao mesmo tempo, não mais concentra em si todo o poder normativo. O sistema é o limite do normativismo das regras. Não é acaso que a Administração Pública nem sempre poderá fazer o que a lei, isoladamente, determinar, assim como nem sempre poderá deixar de fazer alguma coisa apenas por inexistir previsão legal. A cogência de outros princípios e a pluralidade das fontes normativas são realidades inelimináveis do Direito Contemporâneo²⁴.

²⁴ FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 4ª. edição. São Paulo : Malheiros, 2009, p. 72-74.

A juridicidade administrativa traduz uma legalidade mais exigente, mais ampla, revelando que o Poder Público não está limitado apenas pela lei que cria, mas também por um feixe de outros diplomas normativos cujas normas, princípios e força normativa são aplicados conjuntamente. Ao invés de uma vinculação à lei, é uma vinculação ao Direito como um todo. Outra não é a situação da doutrina hispânica, pois “en la doctrina española la juridicidad suele ser utilizada también como comprensiva de la legalidade y de la justicia o razonabilidad”²⁵.

Com maior precisão,

Dito de outro modo, a legalidade a ser tratada neste estudo é aquela fundante e justificadora de um sistema de organização de condutas voltadas ao bem e ao desenvolvimento comum, sem o qual, aparentemente, não se compreenderia a vida em sociedade estruturada para realizar solidariedade entre os cidadãos que nela vivem. Isto é, pensa-se em legalidade como caminho minimamente seguro para que as interações subjetivas eventualmente reguladas pelo Estado possam trazer, proporcionalmente, benefícios isonômicos e equitativos para os envolvidos nessa missão de desenvolvimento intersubjetivo pregada pela Constituição Federal de 1988²⁶

E qual é o limite dessa competência administrativa em matéria de Reurb outorgada à União e aos Estados? Indiscutivelmente, foi dada à União e aos Estados a prerrogativa de “instaurar, processar e aprovar a Reurb-S ou a Reurb-E e a utilizar os demais instrumentos previstos nesta Lei” (art. 30, § 4º, incluído pela Lei 14.620/23). E, ao final, o que vem a ser a CRF? Ela “é o ato administrativo de aprovação da regularização” (art. 41 da Lei 13.465/17). Ora, não há poder sem norma prévia que o estabeleça e “o ato administrativo determina as fronteiras do agir administrativo. Estabelece o início e o fim da atuação do Poder Público estabelecido para viabilizar a interação de vidas e das consequentes relações intersubjetivas no Estado” (FRANÇA: 2017, p. 35). Ademais, a CRF é um ato administrativo principal (“encerra a manifestação de vontade da Administração”

²⁵ CASSAGNE, Juan Carlos. Los grandes principios del Derecho Público (constitucional y administrativo). Madrid : 2016, p. 168.

²⁶ FRANÇA, Phillip Gil. Ato administrativo e interesse público. Gestão pública, controle judicial e consequencialismo administrativo. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2017, p. 89.

MEIRELLES: 2025, p.172) e constitutivo (“é aquele pelo qual a Administração cria, modifica ou suprime um direito do administrado”, MEIRELLES : 2025, p. 169).

A aprovação da Reurb tem vários conteúdos do ponto de vista jurídico. No caso da CRF em imóveis próprios dos Estados, há o conteúdo:

- a) declaratório do ato (declara que os ocupantes estavam no imóvel até 22.12.2016 ou que perfizeram outro direito subjetivo em lei estadual própria²⁷);
- b) constitutivo do ato, pois a aprovação é uma pré-condição para a futura alteração no cartório de imóveis acerca da titularidade do imóvel, onde o Estado irá repassar o imóvel para os particulares que nele estiverem ocupando dentro de critérios legais (recordando que o sistema brasileiro de registro imobiliário exige uma “causa formal” para a alteração do registro imobiliário. Aqui, a causa é a CRF, que guarda uma certa semelhança com a ata notarial²⁸);
- c) extintivo, pois a propriedade do Estado nos limites do projeto da Reurb é extinta, entregando-se o lote de terra urbanizada de forma gratuita para a Reurb-S ou de forma onerosa para a Reurb-E.

Percebe-se, portanto, que a CRF tem uma fronteira própria: é um ato administrativo de aprovação. E, sendo a CRF o ato administrativo que representa a aprovação da Reurb, resta mais do que evidente – senão incontestável – que a União e os Estados possuem o poder de emití-la, restrito aos imóveis de sua propriedade.

4 – CONCLUSÕES FINAIS

Diante todo o acima exposto, conclui-se que a Reurb possui inegáveis elementos de melhoras dos indicativos sociais e econômicos através de um processo de titulação dos seus ocupantes que abarca medidas jurídicas, sociais, econômicas e ambientais. Nessa toada;

²⁷ É um ledô engano pensar que apenas a legitimação fundiária pode ser o instrumento de regularização fundiária nos imóveis públicos. Antes da 13.465/17, os Estados já faziam a regularização fundiária em imóveis próprios através da lei de licitações que, com o advento da Lei 14.133/21 e o seu novel art. 76, trouxe novos contornos especiais a essa regularização fundiária autorizada por lei do ente federado.

²⁸ Para o caso da CRF em imóvel do Poder Público, entendo que ela guarda maior semelhança com a ata notarial do que com a escritura pública, pois a escritura representa tradicionalmente uma causa de transladação da propriedade de uma forma de aquisição derivada, enquanto que na legitimação fundiária o sistema de aquisição de propriedade é de forma originária, lembrando a usucapião.

- a) os Estados podem atuar no âmbito da Reurb em imóveis particulares como um agente regularizador (em semelhança com as empresas privadas), protocolando o pedido de regularização no âmbito municipal para que o Município proceda à instauração, processamento e aprovação da Reurb com a expedição futura de uma CRF;
- b) para a hipótese de ocupação realizada por particulares em terreno público próprio dos Estados,
 - i. os Estados poderão instaurar, processar e aprovar a Reurb dentro de um processo administrativo estadual, competindo aos Municípios a aprovação do licenciamento ambiental, se houver necessidade e se o Município for competente à luz da legislação ambiental;
 - ii. competirá ao Município a aprovação do projeto urbanístico de regularização fundiária, quando for necessário, por conta do mandamento constitucional previsto no art. 30, VIII, da Carta Magna, sem prejuízo do novo poder dos Estados, à luz da Lei 14.620/23, de expedir diretamente e *spont propria* a Certidão de Regularização Fundiária – CRF, dirigindo-se diretamente ao cartório para provocar a criação, alteração e extinção de registros imobiliários anteriores.

5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Maria Isabel de Toledo; PERO, Valéria. Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju. *In* pesquisa e planejamento econômico, ppe, v. 41, n. 1, abr. 2011.

CASSAGNE, Juan Carlos. Los grandes principios del Derecho Público (constitucional y administrativo). Madrid : 2016.

DAVIS, Mike. Planeta favela. Tradução de beatriz Medina. São Paulo : Boitempo, 2006.

FRANÇA, Phillip Gil. Ato administrativo e interesse público. Gestão pública, controle judicial e consequencialismo administrativo. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2017.

FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 4ª. edição. São Paulo : Malheiros, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes *et all.* Direito Administrativo Brasileiro. 45ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo : JusPodivm e Malheiros Editores, 2025.