

**Allan Ramalho Ferreira**

**Curso Popular de Formação de  
Defensoras e Defensores Públicos**

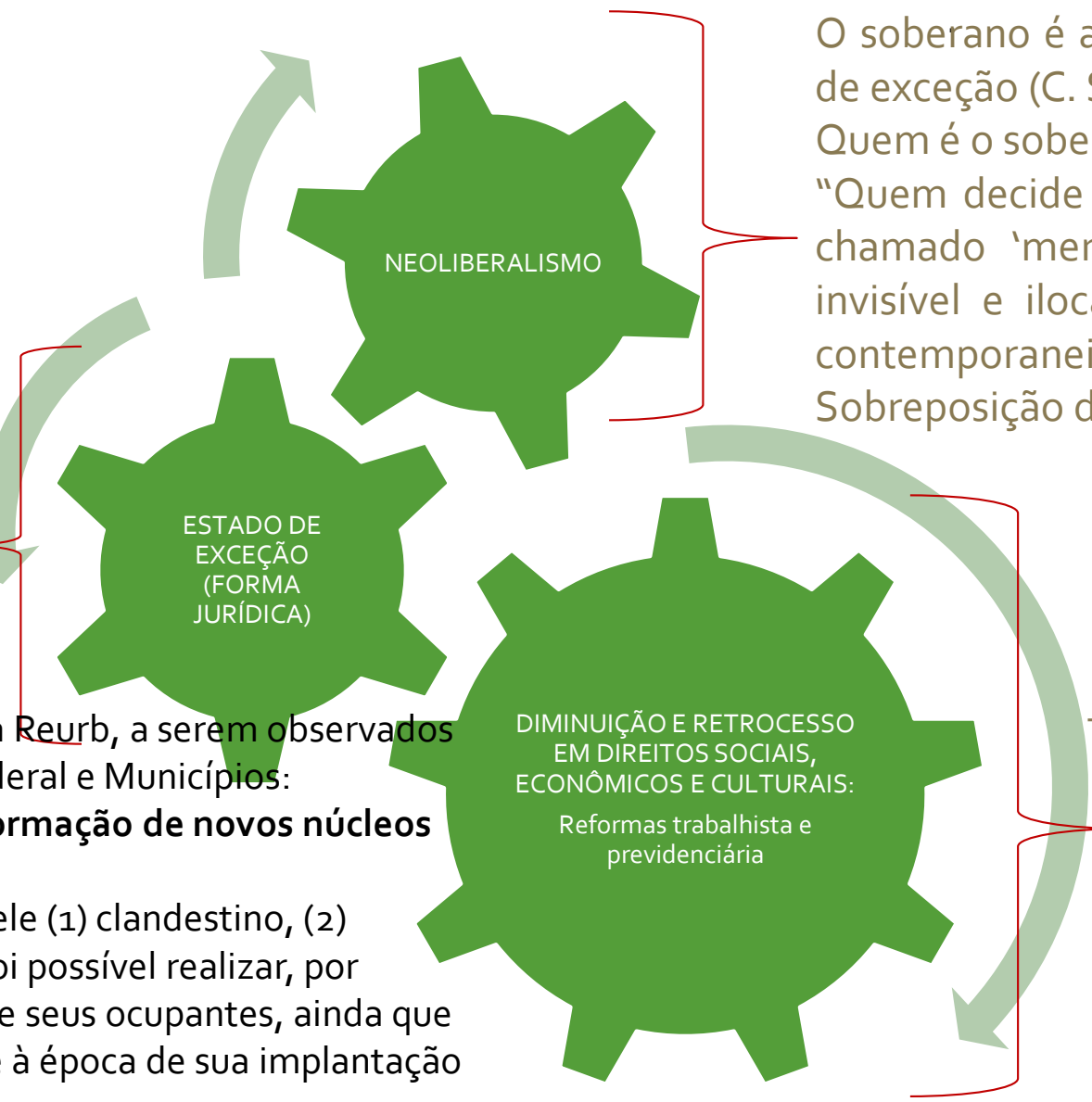
**(02/07/2018)**

**Regularização  
fundiária urbana  
de interesse  
social**

→ A exceção é o absolutismo da contemporaneidade;  
→ "O estado de exceção é uma exigência do atual modelo de dominação neoliberal. É o meio pelo qual se neutraliza a prática democrática e se reconfiguram, de modo silencioso, os regimes políticos em escala universal" (R. Valim)  
→ Identificação de um inimigo: **o mercado define, o Estado (direito) combate.**

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

- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;**
- núcleo urbano informal: aquele (1) clandestino, (2) irregular **ou** (3) 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
- **Legitimação fundiária para imóveis até 22.12.2016 (informalidade como fenômeno transitório).**



O soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção (C. Schmit)  
Quem é o soberano da atualidade?  
"Quem decide sobre a exceção atualmente é o chamado 'mercado', em nome de uma elite invisível e ilocalizável; é dizer, o soberano da contemporaneidade é o mercado (R. Valim)  
Sobreposição da economia sobre a política

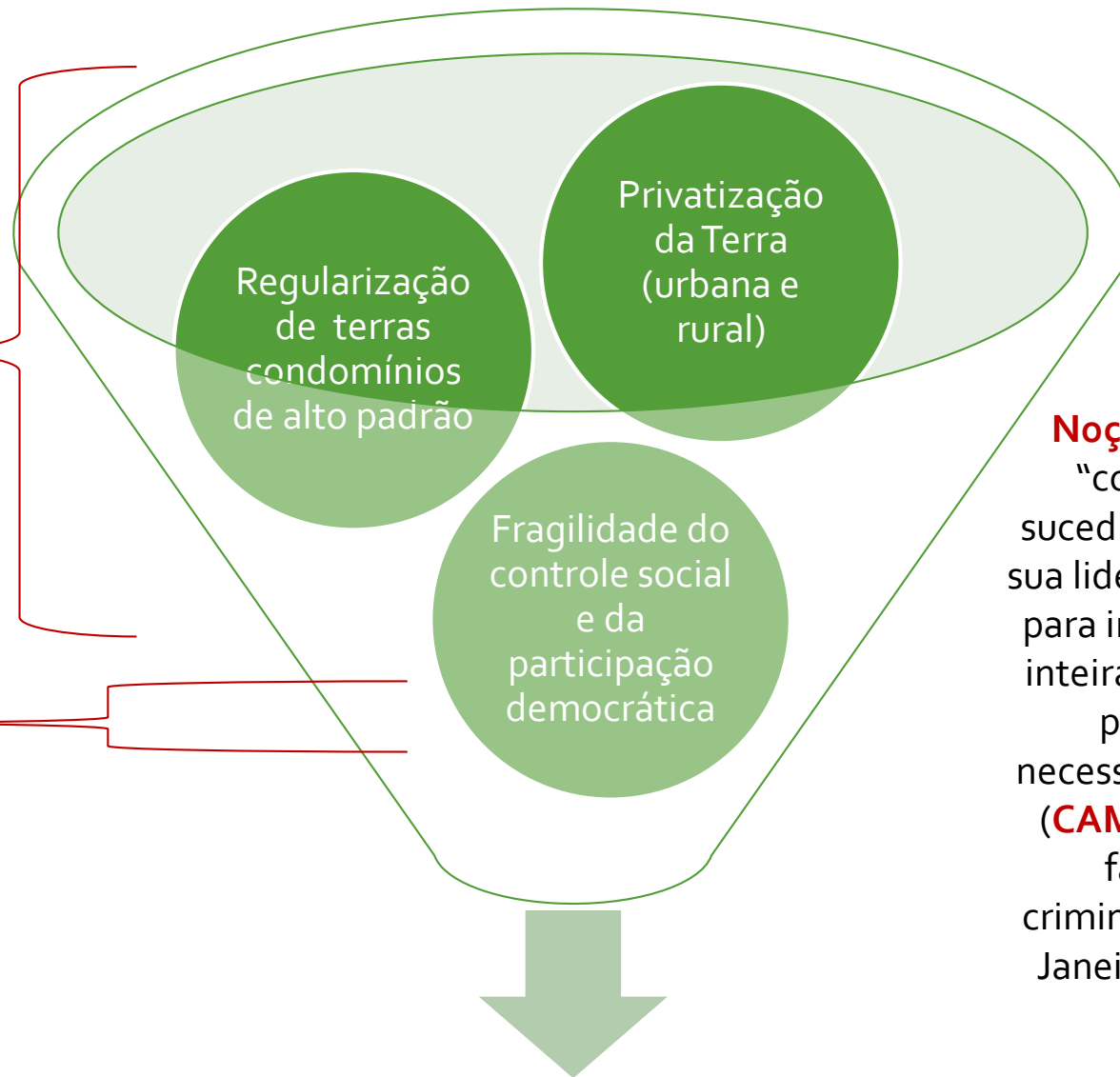
- Regularização fundiária (é nesse contexto que precisamos situar a alteração legislativa)

## Interesses hegemônicos:

- **Mercado imobiliário**  
(mercantilização da terra)
- **Mercado financeiro**  
(financeirização da moradia)
- **Moradores de lotes de alto padrão não-regularizados**  
(regularização para valorização imobiliária);

## Democracia reduzida:

- **Princípio majoritário:**  
interesse da população vulnerável sub-representado
- **Ausência de participação direta da população interessada** – População como objeto de tutela estatal
- **Estratégia: uso contra-majoritário da lei**



## Lei n.º 13.465/2017 (lei hegemônica)

Lei hegemônica = quase um pleonasmo)

## Noção de hegemonia em Gramsci:

“compreende as tentativas bem-sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor a sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal, e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados”  
(**CAMPOS, Andreino** Do quilombo à favela. A produção do espaço criminalizado’ no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Berthand Brasil, 2005, p. 64).

# Inconstitucionalidade formal → insegurança jurídica (pouca utilidade para a abordagem)

**(A)** por ser fruto de medida provisória destituída dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, caput). Como cediço a Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, decorreu da conversão da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016. **Não haveria urgência**, pois os vastos e graves problemas de terras no Brasil remontam ao período colonial, com a implantação do regime de sesmarias. O fato é que a Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, promoveu importantes alterações na legislação sobre regularização de assentamentos urbanos. Além disso, a falta de urgência é evidenciada pelo fato de que a Medida provisória 759/2016 remete grande parte da matéria que pretende normatizar a regulamentações futuras.

**Obs:** o processo de formação da MP 759 ocorreu **sem diálogo com o Conselho das Cidades**

**(B)** padece a MP 759/2016 de inconstitucionalidade formal por invasão de matérias para as quais a Constituição vedou edição dessa espécie legislativa (art. 62, I, b, e §1.º, III, conforme o qual é vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a direito processual civil e também reservada a lei complementar) A MP 759/2016 revoga arts. 14 e 15 da Lei Complementar 76, de 6 de julho de 1993, que dispõe sobre matéria relativa ao procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Também tratou de tema pertinente ao Direito Processual Civil ao incluir os incisos X e XI no art. 799 da Lei 13105, de 16 de março de 2015 (o Código de Processo Civil), o que configuraria inegável abuso do poder de legislar por parte do Presidente da República



### Estratégia da abordagem dessa exposição:

- Restrição à Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S)
- \* A Reurb-E apenas será resgatada em comparação com a Reurb-S (entretanto, várias críticas poderiam ser dirigidas àquela)
- Pauta pelas arguições das inconstitucionalidades nas ADIs promovidas
- Várias vozes: muitas colocações feitas nesta exposição foram sistematizadas a partir de exposições e palestras anteriores (há pouco material escrito sobre a nova lei – a maioria dele desenvolvido por civilistas)
- Ponto de vista do vulnerável urbano
- Crítica da lei, mas também crítica da crítica (debate crítico) – há uma crítica neoliberal também bastante presente.
- Comparação com a legislação revogada (avanços e retrocessos)

# Aspectos Gerais da Regularização Fundiária (ênfase na Reurb-S)

## PONTOS

(outras 7 PerverCidades, parodiando  
Rosane Tierno):

- 1-** Ocupante: reconhecimento de um sujeito de direitos?
- 2-** Ampliação das hipóteses de regularização fundiária (desvinculação da regularização fundiária com a promoção do direito à moradia)
- 3-** Déficit participativo-popular e controle social (ausência de comunicação com o plano diretor; desrespeito ao planejamento popular)
- 4-** Ênfase na titulação individual
- 5-** Qualificação da moradia e do entorno
- 6-** O encarecimento do imóvel regularizado
- 7-** Solução extrajudicial de conflitos

**-1-**

**Ocupante**: o  
reconhecimento  
de um sujeito de  
direito (?)

Lei n. 11.977/2009  
(Assentamentos  
irregulares)

~~Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:~~  
~~VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;~~

Lei n. 13.465/2017  
(Núcleo urbano informal)

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

Três hipóteses de informalidade:

1. Clandestinidade (NÃO-TITULADOS)
2. Irregularidade (NÃO-TITULADOS)
3. Inexistência de implantação ou regularização da titulação (TITULADOS)

**Ocupante (gênero) → diante da ampliação da REURB para casos desvinculados à promoção da moradia de baixa renda (expressão desestigmatizada que engloba moradores de terras de média e alto padrão)**



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

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 regularizado

**VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.**

\*\*\* PODER DE FATO (posse? detenção?)

**Código Civil:**

Art. 1.196. Considera-se **possuidor** todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Art. 1.198. Considera-se **detentor** aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas.

Ocupante de imóvel privado → (possível) POSSUIDOR

Ocupante de imóvel público → DETENTOR (?)

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;

**Detenção → insegurança jurídica da posse dos ocupantes (deferimento de liminar possessória mesmo em caso de posse velha ou mesmo reintegrações administrativas)**

# Medida provisória 2220/01 (possuidor de imóvel público)

Art. 77. A Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“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 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.

.....” (NR)

“Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

# Ocupantes de áreas de risco: são também sujeitos de direitos!

Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, **situados em áreas de riscos geotécnicos**, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a **possibilidade de eliminação**, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

§ 1º Na hipótese do **caput** deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a **implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados**.

§ 2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, **os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado**.

Obs:.

- Risco é noção técnica (não é uma autorização legislativa para a remoção)
- Há vários níveis de risco: alguns podem ser eliminados, corrigidos ou administrados
- Obrigação do Município de realocar os moradores de áreas de risco que não admitam eliminação, correção ou administração.

-2-

Ampliação das  
hipóteses de  
regularização  
fundiária

**(desvinculação da  
regularização com  
a moradia)**

As hipóteses de regularização fundiária alcançam não apenas as ocupações destinadas à moradia (mormente por populações vulneráveis), **mas também para fins comerciais e profissionais.**

Lei n. 11.977/2009 (Assentamentos irregulares)	Lei n. 13.465/2017 (Núcleo urbano informal)
<p><del>Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:</del></p> <p><del>VI—assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas <b><u>predominantemente para fins de moradia</u></b>;</del></p>	<p>(Exposição de Motivos da MP: "96. I - <i>SOBRE O NÚCLEO URBANO INFORMAL. O texto proposto estabelece o instituto do núcleo urbano informal como adensamento populacional que autoriza a aplicação das novas modalidades de regularização fundiária</i>").</p> <p>Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: 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; <b><u>(Não há observação quanto ao uso do imóvel para moradia)</u></b></p>

- **Exposição de Motivos (MP 759):**

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

“89. Também, a regularização fundiária urbana **contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia**, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmos)”.

“91. Como é sabido, **a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País**. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra - urbana ou rural - não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira”.

# Mercantilização da terra (terra como ativo financeiro – valor de troca) → repercussão na prioridade à titulação

- Exposição de Motivos (MP 759):

"94. **Referida informalidade não diz respeito, exclusivamente, à conhecida situação das favelas** - a qual cristaliza o ponto mais extremo -, mas pode ser também verificada em bairros de baixo, médio e até alto padrão, alcançando edifícios, loteamentos e conjuntos habitacionais erguidos, direta ou indiretamente, pelo próprio Estado. Não decorre, portanto, apenas, de situações de pobreza"

"95. Feitos os esclarecimentos acima, pontua-se que o novo marco legal da regularização fundiária urbana, ora proposto, contempla, em suma, as seguintes inovações:

Um novo conceito de **informalidade**, para fins de caracterização do objeto da REURB, denominado **núcleo urbano informal"**



# Finalidades da legitimação fundiária

## (Exposição MP 759)

100. II - SOBRE A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA. A proposta de Medida Provisória consigna nova forma de aquisição do direito real de propriedade.

103. Referido instrumento serve tanto aos propósitos de garantia do direito real de moradia (o que é direito real de moradia?), bem como de garantia dos fins sociais das cidades. Eis a razão pela qual são objeto de regularização fundiária, com os limites da proposta de Medida Provisória em tela, não só as habitações, mas também imóveis destinados a outras atividades típicas de qualquer cidade, a exemplo de atividades profissionais ou comerciais. Tudo a estimular os mercados locais e a manter os beneficiários nos locais originalmente ocupados.

# Por outro lado: ampliação das hipóteses de Reurb-S

Lei n. 11.977/2009

Art. 47:

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

a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos;

b) de imóveis situados em ZEIS; **ou**

c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social; -

Lei n. 13.465/2017

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, **assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;** e

V: Art. 30, I (cumpre ao Município classificar as modalidades de Reurb, caso a caso)

Exceção: 30, § 1.º (na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação será do ente instaurador)

Art. 18. O Município e o Distrito Federal **poderão** instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

§ 2º **A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.**

# Discriminação negativa entre Reurb-E e Reurb-S

Estabelecimento de exigências apenas para a Reurb-S (art. 23, § 1.º), além de permitir para a Reurb-E a utilização de demarcação urbanística, da legitimação fundiária e legitimação de posse – o que não ocorria no marco anterior.

**Nota Técnica da ANADEP** sobre a MP 759/2016 já trazia a preocupação quando a ausência de maiores distinções entre REURB-S e REURB-E para fins de prioridades no procedimento. Já se demonstrava necessário o estabelecimento de critérios para estabelecer prioridade à regularização de interesse social, visto que a grande maioria dos Municípios brasileiros não possui estrutura para regularizar todas as áreas informais.

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

§ 1º **Apenas na Reurb-S**, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação

**13.**

**§ 5º A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.**

# A discricionariedade do Município

- Art. 13, I. Reurb de Interesse Social (Reurb-S) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, **assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.**
- “Importante registrar que a legitimação fundiária é conferida por ato discricionários do Poder Público àquele que ocupar área pública ou privada. Deixa-se de reconhecer um direito subjetivo do cidadão e passa-se a ingressar no âmbito de conveniência e oportunidade da Administração Pública. Preocupa-nos, nesse ponto, a dificuldade de controle pelo Poder Judiciário “ (**Nota Técnica da ANADEP sobre a MP 759**)
- Perigo da Seletividade dos instrumentos urbanísticos (regularização fundiária como campo de luta).

## Estatuto da Cidade

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

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros **instrumentos**:

V – institutos jurídicos e políticos:  
q) regularização fundiária;

## Lei n. 13.465/2017

Art. 13, I. Reurb de Interesse Social (Reurb-S) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, **assim declarados em ato do Poder Executivo municipal**.

Saule: os novos instrumentos e institutos estão em uma linha discricionária ou continua vinculante o mandamento da regularização fundiária urbana?  
Segundo o professor, a nova lei enfraqueceu, ou ao menos tornou precária, a forma de atuação do Poder Público.

É preciso pensar em uma estratégia de defesa da vinculação!

# Aplicação aos processos administrativos anteriores à edição da Lei (discricionariedade?)

- Art. 75. As normas e os procedimentos estabelecidos nesta Lei poderão ser aplicados aos processos administrativos de regularização fundiária iniciados pelos entes públicos competentes até a data de publicação desta Lei, sendo regidos, a **critério deles**, pelos arts. 288-A a 288-G da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e pelos arts. 46 a 71-A da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009.

-3-

Déficit  
participativo-  
popular e  
controle social

# (A) Ausência de CANAIS PARTICIPATIVOS

Estatuto da Cidade	Lei n. 13.465/2017
<p>Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:</p> <p>II – <b>gestão democrática</b> por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;</p>	<p>Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:</p> <p>XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária</p> <p><b>(como?)</b></p> <p><u>* Não há previsão de formais ou canais de participação da população interessada.</u></p>



## (B) Falta de comunicação com o plano diretor

- A Lei 13465/2017 ignora concepção de cidade inaugurada pela Constituição de 1.988.
- Cidade é construção coletiva que se traduz no plano diretor. A Lei 13465/2017 choca-se com as diretrizes constitucionais e legais: ressenete-se de participação popular, **não leva em conta planos diretores** nem o licenciamento ambiental e urbanístico. Suas disposições, além de terem sido positivadas sem prévia elaboração de estudos técnicos e **participação popular** (precisamente por ser fruto de medida provisória

## Plano diretor na Lei n. 13.465/2017

Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. **(plano diretor como elemento da definição de ZEIS)**

Art. 93. A Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações

“Art. 11-C. As avaliações para fins de alienação onerosa dos domínios pleno, útil ou direto de imóveis da União serão realizadas pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), ou pela unidade gestora responsável, podendo ser contratada para isso a Caixa Econômica Federal, com dispensa de licitação, ou empresa especializada.

§ 3º Para as alienações que tenham como objeto a remição do aforamento ou a venda do domínio pleno ou útil, para os ocupantes ou foreiros regularmente cadastrados na SPU, a avaliação, cujo prazo de validade será de, no máximo, doze meses, poderá ser realizada por trecho ou região, desde que comprovadamente homogêneos, com base em pesquisa mercadológica e critérios estabelecidos no zoneamento ou plano diretor do Município.” **(plano diretor como critério para a avaliação de alienação onerosa de bens da União)**

“Art. 16-C.

§ 2º Para os fins desta Lei, considera-se área urbana consolidada aquela:

I - incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica **(plano diretor como elemento do conceito de área urbana consolidada)**

# (C) Desconsideração do planejamento popular

**Regularizar é um planejar urbano**

Direito de  
coplanejar

Direito de  
contraplanejar

Planejamento  
urbano  
popular



-4-

Ênfase na  
titulação  
individual

# Individualização do título (estratégia de enfraquecimento da luta pela moradia - Crítica de Julia Moretti))

## Exposição de Motivos (MP 759)

109. Concluída a REURB, em âmbito da administração local, a partir do novo marco legal, cria-se a possibilidade de registro conjunto, em ato registral único, do projeto de regularização fundiária, produto da avaliação urbanística do núcleo urbano informal regularizado, e da Certidão de Regularização Fundiária, **objetivando a constituição de direitos reais, individualmente, a cada beneficiário.**

**101.** Por meio da legitimação fundiária, substitui-se, para melhor otimização da REURB, o processo tradicional de regularização fundiária, **título a título**, para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, pelo reconhecimento global da aquisição originária de propriedade, pelos beneficiários da REURB, a partir de cadastro aprovado pelo Poder Público, constante em Certidão de Regularização Fundiária, expedida pelo Município processante, a qual é registrado em Registro de Imóveis, por ato registral único, juntamente com o Projeto de Regularização Fundiária aprovado.

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

II - **criar unidades imobiliárias** compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir **sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes**;

**Art. 13.** A Reurb compreende duas modalidades:

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais :

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, **com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária** urbana regularizada; cionados à Reurb-S:

**Art. 17.** Na Reurb-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente.

Parágrafo único. Nos casos previstos no **caput** deste artigo, serão encaminhados ao cartório o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela Reurb e respectivas qualificações, com indicação das respectivas unidades, ficando dispensadas a apresentação de título cartorial individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário.

**Art. 36.** O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

II - **das unidades imobiliárias a serem regularizadas**, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

**Art. 40.** O pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá:

III - **identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária** com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais.

**Art. 44.** Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.

§ 1º O registro do projeto Reurb aprovado importa em:

II - **abertura de matrículas individualizadas** para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e

**Art. 52.** Registrada a CRF, **será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias** regularizadas.

# Outra proposta: titulação para assegurar a segurança jurídica da posse.

- Comentário Geral n.º 4, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU:

8. Assim, **a concepção de adequação** é particularmente significativa em relação ao direito à habitação, desde que serve para realçar um número de fatores que devem ser levados em consideração para constituir 'habitação adequada', pelos propósitos da Convenção. Enquanto a adequação é determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros fatores, o Comitê acredita, contudo, que é possível identificar certos aspectos do direito que devem ser levados em consideração para este propósito em qualquer contexto particular. Eles incluem os seguintes:

a. **Segurança legal de posse.** A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada), acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças. Estados-partes deveriam, conseqüentemente, **tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados.**



# Listagem de ocupantes e cadastramento complementar

## Art. 23.

§ 5º Nos casos previstos neste artigo, o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a **listagem dos ocupantes** e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam.

§ 6º Poderá o poder público atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante **cadastramento complementar**, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial.

**Art. 40.** O pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá:

VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

# Listagem

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

VI - a **listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade**, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.

- § 1º O registro do projeto Reurb aprovado importa em:
- III - registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

# Qual a natureza jurídica dessa listagem? (debate proposto por Julia Moretti)

- É um contrato ou uma mera lista?
  - Qual é a aplicabilidade desta lista?
  - Qual o conteúdo da Listagem? Qualificações?
  - Registro de listagem de ocupantes em substituição ao registro de títulos. Essa listagem vai ser aceita pelo CRI?
- \*Código Civil e Lei de Registro Público determinam uma natureza formal ao título a ser registrado no CRI.

-5-

Qualificação da  
moradia e do  
entorno

### (3.) Ênfase na titulação (em detrimento do conjunto de medidas urbanísticas, sociais e ambientais para a qualificação da moradia e sua integração à cidade)

Massoneto: é uma Lei que se preocupa excessivamente com o vínculo subjetivo e muito pouco com a dimensão objetiva (não predica investimento público na infraestrutura)

**Comentário Geral n.º 4 do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais**, sobre o direito a uma habitação digna (Adotado na 6.ª Sessão do Comitê, 1991):

- **Segurança legal da posse**
- **Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura**
- **Custo acessível**
- **Habitabilidade**
- **Acessibilidade**
- **Localização**
- **Adequação cultural**

## Lei n. 13.465/2017

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

Art. 10. **Constituem objetivos da Reurb**, a serem 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**;

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.**

# Infraestrutura essencial: momento de implantação

Lei n. 11.977/2009	Lei n. 13.465/2017
<p><del>Art. 55.</del> Parágrafo único. A realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis. <u>(Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)</u></p>	<p><u>Art. 35.</u> O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: IV - <b>projeto urbanístico.</b></p> <p><u>Art. 36.</u> O <b>projeto urbanístico</b> de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação: VIII - das <b>obras de infraestrutura essencial</b>, quando necessárias; § 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, <b><u>durante ou após a conclusão da Reurb.</u></b></p> <p>§ 4º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de regularização, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados, se for o caso.</p>

Lei n.  
11.977/2009

Lei n. 13.465/2017

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

IX - **cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial**, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - **termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.**

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

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do **termo de compromisso relativo 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;

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

IV - **as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;**



# Regularização fundiária e Lei de parcelamento do solo urbano: diálogo (Prof.<sup>a</sup> Mariana Mencio)

## Lei n. 13.465/2017

### 13. (...)

§ 5º **A classificação do interesse [social ou específico] visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.**

Art. 37. Na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.

## Lei n. 6.766/1.979

Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;

Art. 70. As disposições da [Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979](#), não se aplicam à Reurb, exceto quanto ao disposto nos [arts. 37, 38, 39](#), no **capute** nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do [art. 40](#) e nos [arts. 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51 e 52](#) da referida Lei.

Lei 11.977/2009, 55 → Lei n. 6766, 2.º, § 6.ª  
(infraestrutura básica)

~~Art. 55. Na regularização fundiária de interesse social, caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da **infraestrutura básica**, previstos no § 6.º do art. 2.º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ainda que promovida pelos legitimados previstos nos incisos I e II do art. 50.~~

**Art. 2.º.** O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

- I - vias de circulação **(não mais exigida)**
- II - escoamento das águas pluviais;
- III - rede para o abastecimento de água potável;
- e
- IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Lei n. 13.465/2017  
(infraestrutura essencial)

Art. 36.

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se **infraestrutura essencial** os seguintes equipamentos:

- I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;
- II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;
- III - rede de energia elétrica domiciliar;
- IV - soluções de drenagem, quando necessário **(inovação)**; e
- V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais **(inovação)**.

# Natureza do termo de compromisso?

- A Lei não especifica a natureza jurídica desse termo de compromisso.
- Aplicação do princípio da confiança nas relações entre Poder Público e população
- **OBRIGAÇÃO DE FAZER** Pretensão de impor às rés a conclusão das obras de reforma e adequação do Casarão do Carmo Viabilidade Situação excepcional que justifica a intervenção judicial Remoção que ficou condicionada à prestação ininterrupta de auxílio aluguel, com a ressalva de que, finalizada a obra, os antigos moradores retornariam às suas moradias originais Quase 15 anos sem conclusão do melhoramento público e com interrupção do atendimento habitacional provisório Rompimento da legítima expectativa em desacordo com os preceitos da boa-fé objetiva Direito fundamental à moradia Sentença reformada. Recurso provido (TJSP – APELAÇÃO CÍVEL Nº 1002046-24.2016.8.26.0053 – SÃO PAULO APE: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. APDO: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO E COHAB-SP)

# Caso Casarão do Carmo

## (Núcleo de Habitação e Urbanismo da DPESP)

- os antigos moradores do denominado “Casarão do Carmo” foram retirados do local no ano de 2004, sob a promessa de que lá retornariam após a reforma e requalificação do cortiço (informações disponibilizadas pela própria COHAB à fl. 623).
- Nesse meio tempo, foi disponibilizado atendimento habitacional provisório, com o pagamento de parcelas mensais, o que se estendeu até o final de 2015, momento em que houve a interrupção abrupta da benesse
- Diante disso, a Defensoria ingressou com a presente Ação Civil Pública, visando a impor às rés a obrigação de fazer de: (i) concluir as obras de reforma e adequação do Casarão do Carmo, no prazo de 06 meses, para que os moradores dali removidos possam nele receber atendimento habitacional definitivo; (ii) prestar atendimento habitacional definitivo a 04 antigos moradores do Casarão não contemplados nas unidades a serem reformadas; (iii) e, subsidiariamente, promover atendimento habitacional aos moradores em locais próximos à região do Casarão, caso sua reforma se mostre inviável.
- Quase 15 anos da celebração do contrato, o melhoramento público ainda não foi concluído, evidenciando-se inquestionável desídia por parte das rés

# Caso Casarão do Carmo

## (Núcleo de Habitação e Urbanismo da DPESP)

- Ora, a decisão política de realizar a obra já foi adotada muito tempo atrás, de modo que, constatada a ineficiência administrativa, cabe, sim, ao Poder Judiciário exercer ingerência sobre tal atividade, que passou a ser vinculada.
- Até porque não se pode ignorar a justa expectativa criada em favor dos cidadãos desalojados, que, apesar da promessa, ainda não obtiveram moradia digna e definitiva.
- Pior: sofreram injustificável interrupção do auxílio habitacional provisório (fl. 64), fato a agravar ainda mais a situação de vulnerabilidade social daquele grupo.

# APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA (DEVERES ANEXOS)

## Manifestação do Ministério Público

- “[...] O **princípio da boa-fé objetiva**, aqui concretizado na chamada **surrectio**, já seria suficiente para considerar, portanto, abusiva a prática perpetrada pela municipalidade, pois, não se pode admitir que seja suprimido repentinamente o benefício do auxílio aluguel, sem que qualquer solução fosse dada ao Casarão do Carmo, colocando diversas famílias em situação de desespero e sem amparo. [...] Assim, **a promessa feita pela municipalidade no ano de 2004** de que as famílias ali residentes retornariam após reforma e requalificação do cortiço presumivelmente gerou nos moradores **a legítima expectativa de que o problema seria resolvido**. Tal expectativa foi reforçada pelo pagamento contínuo do auxílio aluguel, caracterizando o exercício contínuo de situações jurídicas, que não pode abruptamente ser interrompido. **Trata-se, assim, aplicação da surrectio, conceito correlato à boa-fé objetiva. Não pode, portanto, o Município deixar de cumprir com o seu mister constitucional e com as obrigações assumidas voluntariamente com as famílias integrantes do chamado 'Casarão do Carmo'**” (fls. 1.108/1.109)

-6-

O encarecimento  
do imóvel  
regularizado  
(titulação como  
providência  
insuficiente)



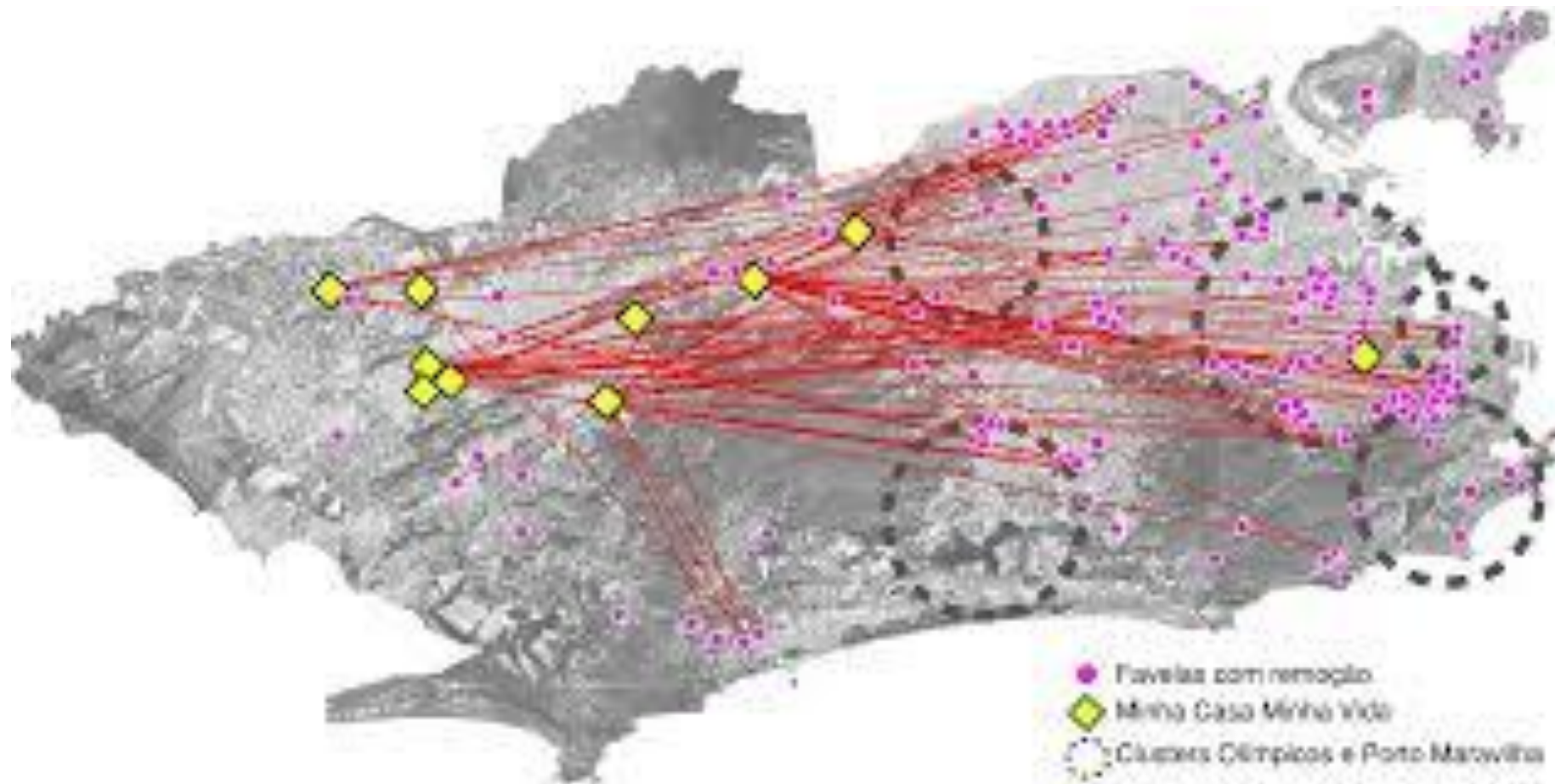
# O curso da “cidadania” e efeitos colaterais da regularização fundiária

- Art. 13, § 7.º. A partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para a prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal.

## **Ausência de outras medidas para a permanência da população**

- IPTU
- Tarifas sociais para o uso de água e energia elétrica (bens essenciais)
- Potencial de expulsão

# Efeito gentrificador do Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro Olímpico



-7-

Solução  
extrajudicial de  
conflitos: a  
mediação  
interessada

# A mediação interessada

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

V - estimular a **resolução extrajudicial de conflitos**, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

**Art. 34.** Os Municípios poderão criar **câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos**, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o **caput** deste artigo será estabelecido em ato do Poder Executivo municipal e, na falta do ato, pelo disposto na **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015** (Lei que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública)

**Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015:**

Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios:

- I - **imparcialidade do mediador;**
- II - **isonomia entre as partes;**

## 10.

§ 2º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com consequente expedição da CRF.

§ 3º Os Municípios poderão instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb.

§ 4º A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos no âmbito da Reurb suspende a prescrição.

§ 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante a celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça.

# Litígio possessório urbano = conflito de interesse público e *hard case*

Código de Processo Civil:

**Art. 565.** No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial **houver ocorrido há mais de ano e dia**, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.

- § 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo.
- § 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.
- § 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional.
- **§ 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.**

# Ampliação dos legitimados para requerer a Reurb → interesse público + interesse de grupos vulneráveis

**Art. 14.** Poderão requerer a Reurb (**legitimados**)

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 [interesse de grupos vulneráveis]; e**

**V - o Ministério Público [interesse público].**

Parte II

---

# LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA



Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

I - a **legitimação fundiária** e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;

II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;

XIII - a concessão de direito real de uso;

XIV - a doação; e

XV - a compra e venda.

## Hibridismo do instituto da legitimação fundiária



CF 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.

### PONTOS:

- Aplicação sobre imóveis urbanos PRIVADOS
- Cujo proprietário não tenha a intenção de conservá-lo em seu patrimônio (ABADONO)
- Presunção de abandono: inadimplementos de ônus fiscais incidentes POR CINCO ANOS.
- - abertura de procedimento de arrecadação (com a possibilidade de notificação do proprietário)

## Hibridismo do instituto da legitimação fundiária



Constituição da República.

Art. 5º

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, **mediante justa e prévia indenização em dinheiro**, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, 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 promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:  
III - 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.

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. (Regulamento)

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

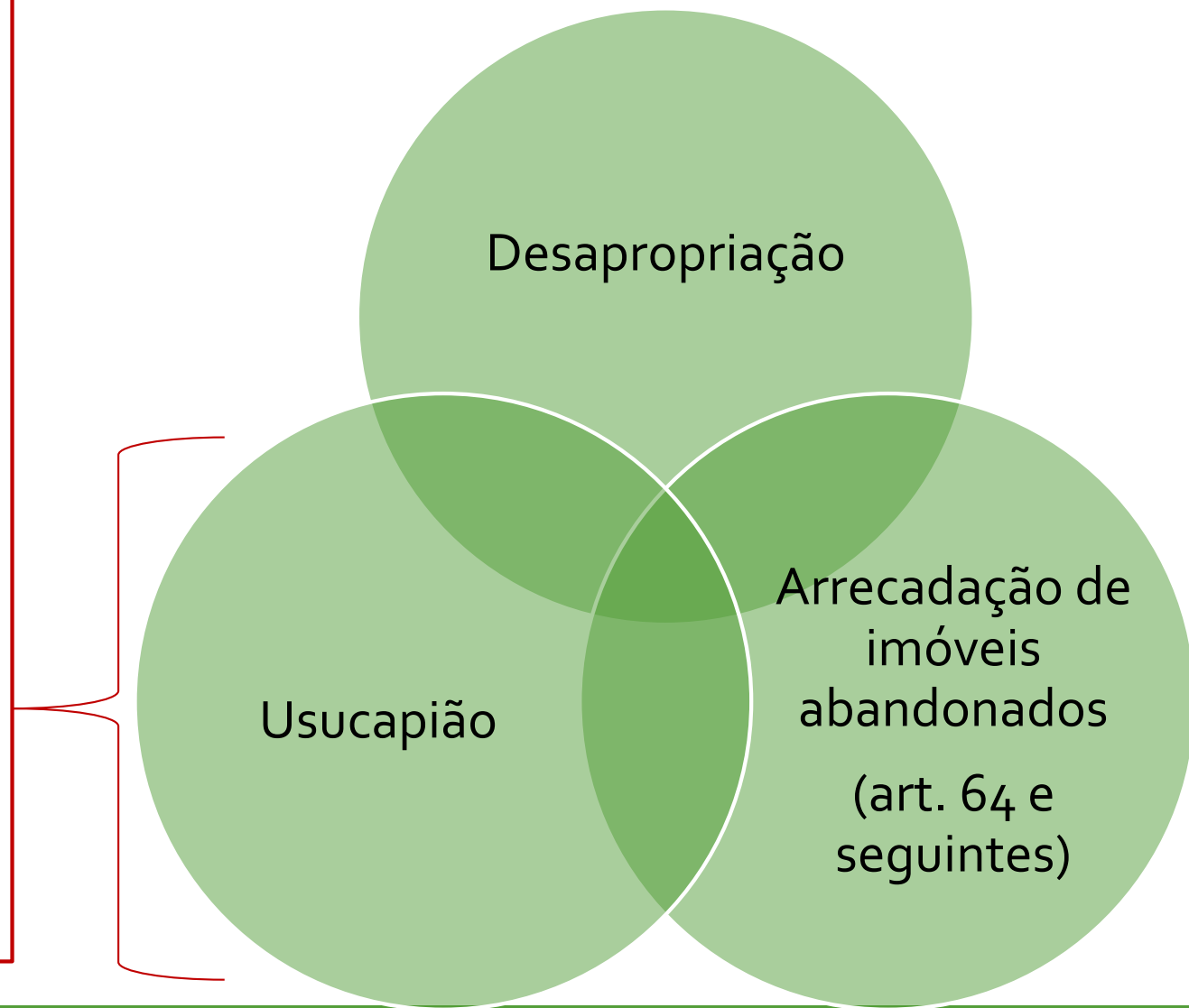
§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

**§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.**

**Pontos:**

- **Requisitos de tempo, metragem, destinação e vedação de propriedade concomitante**
- **Vedação de incidência sobre bens públicos**

Hibridismo do instituto da legitimação fundiária



Legitimação  
fundiária

Legitimação  
de posse

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

§ 2.º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição federal, independentemente de prévia provocação de ato registral

# Legitimação fundiária: conceito legal

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

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

**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

**Art. 23, § 2.º.** Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

## **Exposição de Motivos (MP 759)**

103. Referido instrumento serve tanto aos propósitos de garantia do direito real de moradia, bem como de garantia dos fins sociais das cidades. Eis a razão pela qual são objeto de regularização fundiária, com os limites da proposta de Medida Provisória em tela, não só as habitações, mas também imóveis destinados a outras atividades típicas de qualquer cidade, **a exemplo de atividades profissionais ou comerciais**. Tudo a estimular os mercados locais e a manter os beneficiários nos locais originalmente ocupados.

# A legitimação fundiária é (in)constitucional?

- **2.b** Mais um descompasso com o texto constitucional, segundo a ADI movida pelo MPF, é a criação da legitimação fundiária, definindo-a **como forma originária 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 informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.**

**Obs 1.:** segundo o MPF a fixação do marco temporal para fins de aquisição de propriedade, desassociado de qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação da área ou vinculação de seu uso a moradia, acabaria por premiar ocupações clandestinas e ilícitas por parte de ocupantes ilegais de terras e falsificadores de títulos (os chamados grileiros) e desmatadores, além de incentivar novas invasões dessa natureza.

**Obs 2.:** referida disposição feriria o disposto na Constituição Federal nos arts. 183 e 191, que cuidam da aquisição apenas de áreas particulares, não parece compatível com o regime constitucional que a “legitimação fundiária”, a envolver aquisição de áreas públicas, possa dispensá-los.

# Parâmetros para a aferição da (in)constitucionalidade da legitimação fundiária

- **Art. 5.º, XXII, e 170, II (direito de propriedade) → forma originária de propriedade, sem qualquer requisito de tempo**
- Art. 5.º XXIII, e 170, III (função social da propriedade) → forma originária de propriedade, sem qualquer requisito de destinação (apenas aplicável aos núcleos urbanos consolidados até 27/12/2016)
- Art. 5.º, XIV (desapropriação mediante indenização) (hibridismo da legitimação fundiária – entre a usucapião e a desapropriação)
- Art. 5.º, LIV (devido processo legal)
- Art. 23 (competência comum para a preservação do patrimônio público)
- Art. 182, § 4.º, III (desapropriação como instrumento de indução da função social)
- **Art. 183, § 3.º (vedação de usucapião de bem público) → incidência sobre bens públicos e privados**



# Ausência de marco temporal na Legitimação fundiária

- A legitimação fundiária apenas prevê um marco temporal: 22 de dezembro de 2016.
- Não há qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação, de vinculação de uso para fins de moradia ou limite métrico.
- Quando muito, os requisitos estabelecidos (art. 23, § 1.º) são apenas para a população de baixa renda (Reurb-S), em claro tratamento desigual em favor das pessoas de média e alta renda, contempladas na modalidade de Reurb-E, que não exige tais condições.
- Além de não respeitar os requisitos da usucapião, a legitimação fundiária se presta a facilitar a transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda, a partir da previsão do Reurb-E, hipótese em que não está caracterizado o interesse social (Lei 11.465 denominada por alguns como Lei da Grilagem)

# Posse velha (1 ano e 1 dia) → envolvimento do Estado na solução do conflito possessório

## Código de Processo Civil:

**Art. 565.** No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial **houver ocorrido há mais de ano e dia**, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.

- § 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo.
- § 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.
- § 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional.
- **§ 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.**

# Aplicação da Lei às ocupações sobre áreas objeto de demanda judicial

16.

Parágrafo único. As áreas de propriedade do poder público registradas no Registro de Imóveis, que sejam objeto de ação judicial versando sobre a sua titularidade, poderão ser objeto da Reurb, desde que celebrado acordo judicial ou extrajudicial, na forma desta Lei, homologado pelo juiz.

Art. 74. Serão regularizadas, na forma desta Lei, as ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial que versem sobre direitos reais de garantia ou constringimentos judiciais, bloqueios e indisponibilidades, ressalvada a hipótese de decisão judicial específica que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana.

# Proposta: desenvolver a noção de consolidação (conceito aberto)

**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.

## Núcleo

Urbano– 11, I

Assentamento humano, **com uso e características urbanas**, independentemente da propriedade do solo, ainda que situados em área qualificada ou inscrita como rural.

Informal– 11, II

Aquele clandestino, irregular ou no **qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupante.**

Consolidado– 11, III

**Aquele de difícil reversão**, considerado 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

# Consolidação e irreversibilidade

## Exposição de motivos (MP 759)

**100. II** - SOBRE A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA. A proposta de Medida Provisória consigna nova forma de aquisição do direito real de propriedade.

**102.** Com efeito, por sua amplitude e simplificação procedimental, a legitimação fundiária tem caráter excepcional e, assim, somente se aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados, ou seja, àqueles existentes na data de publicação da Medida Provisória, considerada, a partir dos requisitos especificados, a **consolidação** e a **irreversibilidade** da ocupação urbana.

- tempo da ocupação (**naturalmente, esse tempo de ocupação pode ser menor do que cinco anos; do contrário, não haveria sentido a previsão de um novo instituto**)
- a natureza das edificações,
- a localização das vias de circulação e
- a presença de equipamentos públicos,
- entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município (**margem para discricionariedade**)

# Direito de permanência

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

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;

**Art. 31.** Instaurada a Reurb, o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.

§ 8º O requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

# Legitimação fundiária sobre bem público

- **Reurb-S** → AUTORIZAÇÃO LEGAL PARA O RECONHECIMENTO DO DIREITO DE PROPRIEDADE PELO ENTE PÚBLICO

§ 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

- **Reurb-E** → PAGAMENTO DE VALOR JUSTO PELA PROPRIEDADE

Art. 16. Na Reurb-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias.

# ADI – IAB: “a legitimidade fundiária fragiliza o direito de propriedade”

- E a rigidez do direito à propriedade não fragiliza o direito à moradia?
  - A propriedade pública também deve cumprir função social
  - Afinal, qual é esse interesse público que permeia a blindagem do patrimônio público?
- \*Dimensão objetiva do direito à moradia
- \*\* Moradia como integrante do mínimo existencial (em face da reserva do possível)



# Exceção às regras de desafetação

Art. 71. Para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

# OBRIGADO!!!

---

**Bons estudos! Boa sorte nos certames de Defensoria Pública**