

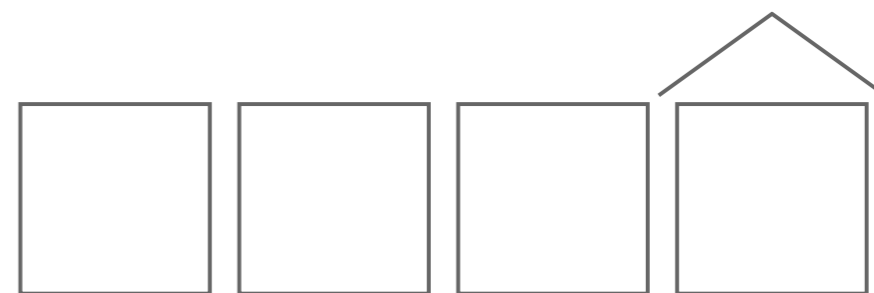


Regularização Fundiária Urbana

CARTILHA

CGJES

Corregedoria Geral da Justiça do Espírito Santo



Regularização Fundiária Urbana

CARTILHA

Índice

CONCEITO	9	5) Áreas Não Residenciais	19
DEFINIÇÕES/CONCEITOS IMPORTANTES.....	10	6) Dimensões dos Lotes/Requisitos Urbanísticos	19
1) Núcleo Urbano	10	7) Áreas de Preservação Permanente, Áreas de Unidade de Conservação de Uso Sustentável ou de Proteção de Mananciais	20
2) Núcleo Urbano Informal (NUI)	10	8) Regularização das Construções	23
3) Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC)	10	LEGITIMADOS PARA PROMOVER A REURB.....	25
4) Demarcação Urbanística	11	PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA REURB.....	26
5) Certidão de Regularização Fundiária (CRF)	11	1) Demarcação Urbanística	26
6) Legitimação de Posse	12	2) Legitimação de Posse	27
7) Legitimação Fundiária	12	3) Legitimação Fundiária.....	28
8) Ocupante	12	PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	30
ESPÉCIES.....	12	1) Procedimento da Reurb-I.....	31
1) Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S)	13	1.1) Documentos.....	32
2) Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E).....	13	1.2) Titulação aos ocupantes dos imóveis.....	36
3) Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I)	14	2) Procedimento da Reurb-S e da Reurb-E.....	37
OBSERVAÇÕES IMPORTANTES.....	15	2.1) Requerimento dos Legitimados	37
1) Critério Diferenciador	15	2.2) Processamento Administrativo	38
2) Tributos e Penalidades Tributárias.....	17	2.3) Elaboração do Projeto de Regularização Fundiária.....	39
3) Imóveis Públicos e Desafetação	18	2.4) Saneamento do Processo Administrativo	43
4) Exigências da Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021)	18	2.5) Decisão da Autoridade Competente	43
		2.6) Expedição da CRF pelo Município	44
		2.7) Registro da CRF em Cartório	44

2.7.1) Protocolo/Nota Devolutiva.....	45
2.7.2) Imóveis em Mais de uma Circunscrição Imobiliária.....	45
2.7.3) Notificação aos Titulares de Direitos Reais e Confinantes.....	46
2.7.4) Abertura de Matrículas/Registro dos Direitos Reais.....	46
2.7.5) Tributos.....	49
2.7.6) Cancelamento de Cadastros (Incrá e outros).....	49
2.7.7) Imóveis em Condomínio.....	50
2.7.8) Padrões Técnicos para Plantas e Memoriais Descritivos	50
2.7.9) Reconhecimento de Firma.....	51
2.7.10) Imóveis de Domínio Público.....	51
2.7.11) Entrega de Título aos Beneficiários	51
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52

Apresentação

O direito fundamental à moradia está previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 e, nos termos do seu artigo 23, inciso IX, é de competência comum da União, dos Estados e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Referido direito, no entanto, não se resume a ter “um teto e quatro paredes” para se abrigar, mas sim, ter acesso a um lar estável para que as pessoas vivam tranquilas e com dignidade, a que se deu o nome de moradia digna ou moradia adequada.

Para que seja garantida ao cidadão a moradia digna é necessário, dentre outras, garantir uma ocupação estável, ou seja, que ele e sua família possam residir em um local sem o receio de remoção, com acesso a serviços, bens públicos, infraestrutura adequada (rede de esgoto, fornecimento de água, energia elétrica, escolas, coleta de lixo etc.), bem como a um meio ambiente equilibrado.

A REURB – Regularização Fundiária Urbana, instituída pela Lei Federal nº 13.465/2017, consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que se destina à incorporação dos assentamentos informais ao território urbano, garantindo a seus ocupantes o título de proprietário e, via de consequência, a segurança e estabilidade jurídica na posse do imóvel, bem como os demais direitos decorrentes desta propriedade regularizada.

Esta Cartilha, elaborada pelo grupo de trabalho instituído pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Espírito Santo para fomentar a REURB em âmbito estadual, tem a finalidade de informar os representantes do Poder Executivo municipal acerca da importância da Regularização Fundiária Urbana, não apenas para garantir o acesso à moradia digna, mas também para o crescimento social e econômico do Município.

Outro propósito é orientar os participantes do processo de Regularização Fundiária Urbana sobre os procedimentos que devem ser adotados para alcançar o êxito da REURB, com a entrega dos títulos de propriedade aos que detinham a posse do imóvel.

O trabalho em conjunto de todos os envolvidos no processo da REURB – Regularização Fundiária Urbana – certamente concretizará o direito fundamental à moradia!

Carlos Simões Fonseca
Corregedor-Geral de Justiça
Biênio 2022–2023

CONCEITO

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (Reurb) é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e conceder a titulação de seus ocupantes.

As medidas jurídicas correspondem especialmente à solução dos problemas dominiais, referentes às situações em que o ocupante de uma área pública ou privada não possui um título que lhe dê segurança jurídica sobre sua ocupação. É o aspecto da falta de um “documento” que dê a plena propriedade ao beneficiário direto da Reurb.

As medidas urbanísticas dizem respeito às soluções para adequar os parcelamentos à cidade regularizada, tais como a implantação de infraestrutura essencial (esgoto, energia, fornecimento de água), visto que estes parcelamentos foram implantados sem atendimento das normas legais. A realocação de moradias situadas em locais sujeitos a desmoronamentos, enchentes, insalubres, bem como em locais contaminados, entre outros, também se inclui nesse aspecto.

As medidas ambientais buscam superar o problema dos assentamentos implantados sem licenciamento ambiental e em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente.

As medidas sociais, por sua vez, dizem respeito às soluções dadas à população beneficiária da Reurb, especialmente nas ocupações por famílias de baixa renda (mas não excluindo as demais populações), de forma a propiciar o exercício digno do direito à moradia e à cidadania, proporcionando-lhes qualidade de vida.

DEFINIÇÕES/CONCEITOS IMPORTANTES

1) 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.

2) Núcleo Urbano Informal (NUI)

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.

3) Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC)

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.

A Lei nº 13.465/2017 traz um prazo de consolidação para as áreas objeto de Reurb promovida mediante **legitimação fundiária**, determinando que somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma da lei, até 22 de dezembro de 2016 (art. 9, § 2º).

Nota-se que a lei não faz mais referência a prazos para a ocupação pelo beneficiário, mas tão somente a uma data limite para a consolidação do núcleo urbano informal. Ou seja, o beneficiário

será o ocupante do imóvel no momento da realização da Reurb, não importando o prazo de ocupação.

A lei também abrange os imóveis urbanos localizados em áreas rurais, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 (art. 11, § 6º). É o caso de pequenos povoados existentes em áreas rurais, ainda não constituídos em distritos, existentes fora do perímetro urbano das cidades, e que não constituem mais áreas rurais, embora possam estar inseridos na matrícula de uma propriedade rural.

4) Demarcação Urbanística

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

5) Certidão de Regularização Fundiária (CRF)

Documento expedido pelo município ao final do procedimento da Reurb, constituído:

- do projeto de regularização fundiária aprovado;
- do termo de compromisso relativo à sua execução; e
- no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos.

6) Legitimação de Posse

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

7) Legitimação Fundiária

Mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb (art. 23, da Lei 13.465/2017).

8) Ocupante

Aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais. A ocupação em imóvel privado induz a posse, enquanto em imóvel público induz a detenção.

ESPÉCIES

A Lei Federal nº 13.465/2017, de 11 de julho de 2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, define duas espécies de regularização fundiária, A Reurb-S (social) e a Reurb-E, (específica). Entretanto, dispõe ainda em seu art. 69 sobre o procedimento que se convencionou chamar de Reurb-I (inominada) e que, para fins didáticos, trataremos como uma terceira espécie de Reurb.

1) Regularização Fundiária 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.

Embora possam ser definidas através de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) que, em regra, são definidas no Plano Diretor Urbano de cada município, as áreas objetos de Reurb-S podem ser definidas através de ato do poder público (decreto, por ex.), especialmente nos pequenos municípios, que não têm a obrigatoriedade de criação do Plano Diretor Urbano pelo Estatuto das Cidades (Art. 41, I, da Lei 10.257/2001). Os dados colhidos por órgãos governamentais de pesquisa, como o IBGE (PIB, IDH, PIB per capita, presença de mobiliários nos domicílios, entre outros), podem ajudar os municípios na definição dessas áreas, que muitas vezes não são de difícil verificação, considerando que os núcleos urbanos informais estão na periferia das cidades. Em casos de dúvidas, o cadastro das famílias será necessário para amparar a definição.

De acordo com o Decreto nº 9.310/2018, para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do poder público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo (art. 6º).

O mesmo decreto fixou o limite máximo da renda em **(05) cinco salários mínimos** (art. 6º, parágrafo único). Dessa forma, os municípios poderão definir livremente, dentro dessa margem, o que considera população de baixa renda para fins de Reurb.

2) Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E)

Regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior.

A lei adotou um critério residual. São os núcleos urbanos informais ocupados por famílias com melhores condições de vida, mas que ainda não possuem seus imóveis juridicamente regularizados.

Ressalte-se que, dentro dos núcleos urbanos informais (NUI) objeto de Reurb-E, pode haver moradias ocupadas por moradores de baixa renda. E o contrário também é verdadeiro. Nas áreas de Reurb-S também existirão famílias que não são de baixa renda. Desta forma, por um critério de justiça, devem ser classificadas individualmente, de acordo com a renda familiar. Ou seja, haverá uma primeira classificação para definição do núcleo urbano informal, que levará em conta a predominância da população. Isso demonstrará quem são os responsáveis pelos projetos de Reurb e pela infraestrutura do parcelamento (quando necessária). Entretanto, para fins de titulação, será levada em conta a renda familiar, considerada individualmente. Ou seja, podemos ter em um NUI Reurb-S ocupantes que serão classificados na Reurb-E e, dessa forma, não farão jus às gratuidades.

O Decreto nº 9.310/2018 define que a classificação da modalidade da Reurb de unidades imobiliárias residenciais ou não residenciais integrantes de núcleos urbanos informais poderá ser feita, a critério do Município ou do Distrito Federal, ou quando for o caso, dos Estados e da União, de **forma integral, por partes ou de forma isolada por unidade imobiliária** (art. 5º, § 7º).

Interessante destacar que se trata de uma questão sensível, especialmente quando se tem, dentro de um NUI de interesse social, empresas, áreas comerciais, que poderiam ser beneficiadas injustamente pelo critério, caso se utilize apenas a predominância das famílias de baixa renda para a classificação. A lei tem como objetivo beneficiar aquelas famílias que realmente precisam de auxílio.

3) Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I)

Regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior

à Lei do Parcelamento do Solo Urbano – Lei nº 6.766/1979, de 19 de dezembro 1979 (art. 69, da Lei nº 13.465/2017).

Esta espécie se aplica aos núcleos urbanos informais consolidados há mais de 40 anos, existentes antes da Lei nº 6.766/79, desde que estejam implantados e integrados à cidade. Trata-se de uma forma mais facilitada de regularização pois dispensa diversos requisitos, como projeto de regularização fundiária, estudo técnico ambiental, Certidão de Regularização Fundiária ou quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

OBSERVAÇÕES IMPORTANTES

1) Critério Diferenciador

A classificação do interesse (Reurb-S ou Reurb-E) visa exclusivamente:

1.1) À identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial (art. 37 e 38, da Lei nº 13.465/2017):

- **Na Reurb-S** caberá ao município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária (art. 33, § 1º);
- **Na Reurb-E** a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados.

** na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura*

essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários (art. 33, § 1º, III).

A Lei nº 13.465/2017 define, em seu art. 36, § 1º, que são considerados **infraestrutura essencial** os seguintes equipamentos:

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

1.2) 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.

Serão isentos **apenas** na **Reurb-S**:

- o **primeiro registro da Reurb-S**, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;
- o registro da **legitimação fundiária**;
- o registro do **título de legitimação de posse** e a sua **conversão** em título de propriedade;

- o registro da **CRF** e do **projeto de regularização fundiária**, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
- a primeira averbação de **construção residencial**, desde que respeitado o limite de até **setenta metros** quadrados;
- a aquisição do **primeiro direito real** sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;
- o primeiro registro do **direito real de laje** no âmbito da Reurb-S; e
- o fornecimento de **certidões** de registro para os atos anteriormente citados.

2) Tributos e Penalidades Tributárias

Quando do registro da Certidão de Regularização Fundiária - CRF, na REURB-S, fica dispensada a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados. É vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação (art. 13, § 2º, da Lei nº 13.465/2017 c/c art. 5º, § 2º, e art. 55 do Decreto nº 9.310/2018). Entre os exemplos cabíveis podemos citar o IPTU, a taxa de coleta de lixo, contribuições previdenciárias, entre outros.

Não é vedada a exigência de quitação de tributos (IPTU e taxas municipais, por ex.) para que o beneficiário obtenha a regularização do seu imóvel. O ente público pode exigir dos beneficiários que quitem os tributos atrasados para que a REURB seja efetivada, solicitando, com os documentos necessários para instruir processo de titulação, a Certidão Negativa de Débitos – CND.

Aqui o que se veda não é a cobrança dos tributos, até porque o poder público pode e deve realizá-la, mas a exigência, pelo Registrador de Imóveis, das certidões que comprovem a quitação dos tributos e penalidades tributárias. Trata-se de uma mitigação da regra do art. 30, XI, da

Lei nº 8.935/94, que determina a fiscalização dos tributos incidentes nas transações imobiliárias pelo Registrador de Imóveis.

Caso o Município tenha interesse em isentar os beneficiários da Reurb-S dos tributos incidentes sobre o imóvel (IPTU, por exemplo), ou ainda não exigir a Certidão de Débitos Municipais para fins de Reurb, até mesmo para incentivar a regularização fundiária urbana, deverá fazê-lo através de lei própria.

Quanto aos atos registrais referentes à REURB-E, de acordo com a Lei nº 13.465/2017, a exigência da prova de quitação tributária permanece.

3) Imóveis Públicos e Desafetação

A desafetação é um instituto do direito administrativo que denomina o ato pelo qual o ente público (União, Estado, DF e Municípios) torna um bem público apropriável. Ocorre, por ex., quando a administração determina que um imóvel destinado a instalação de uma escola deixa de ter essa função, passando a ser um bem que pode ser doado ou vendido. Em regra, a desafetação ocorre através de lei do ente que realiza a desafetação.

Quando o imóvel objeto de regularização fundiária urbana (Reurb) estiver em área pública, **fica dispensada a desafetação** (art. 71, da Lei nº 13.465/2017).

4) Exigências da Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021)

Em regra, os bens pertencentes aos entes públicos, por terem uma proteção especial da legislação administrativa, são alienados obedecendo determinados critérios, assim como ocorre na aquisição dos mesmos. A Lei de Licitações e Contratos define que a **alienação de bens** da Administração Pública será subordinada à **existência de interesse público** devidamente justificado, **precedida de avaliação** e, 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.

A lei nº 13.465/2017 abrandou estas exigências, informando que estes critérios **não se aplicam no âmbito da Reurb (S ou E)** (art. 71, da Lei nº 13.465/2017), desburocratizando o procedimento.

5) Áreas Não Residenciais

A Lei nº 13.465/2017 tem foco nos imóveis residenciais, mas não exclui os demais – comerciais, industriais, mistos etc. Dessa forma, os municípios e o Distrito Federal poderão, no âmbito da Reurb, admiti-la em imóveis não residenciais como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.

Em núcleos urbanos informais onde predominam imóveis não residenciais (núcleos comerciais e industriais), a classificação será sempre específica (Reurb-E), conforme artigo 5º, § 6º, do Decreto nº 9.310/2018.

No entanto, a lei ainda dispõe que é possível a concessão do Título de Legitimação Fundiária ao beneficiário na Reurb-S que possua um imóvel urbano com finalidade não residencial, desde que seja reconhecido pelo poder público o **interesse público** de sua ocupação (art. 23, § 1º, III). É o caso de uma construção residencial com um pequeno comércio de subsistência (bar, por exemplo) ou uma igreja. No entanto, nestes casos deve-se verificar a renda familiar ou arrecadação a fim de que se amolde ao limite máximo para fins de Reurb-S delimitado pelo município (até cinco salários mínimos).

6) Dimensões dos Lotes/Requisitos Urbanísticos

Para fins da **Reurb**, os municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edílios (art. 11, § 1º da Lei nº 13.465/2017).

A ideia é que a Reurb ocorra preservando-se a situação existente dos núcleos urbanos informais, e não faria sentido se impor que os núcleos urbanos informais se adequassem aos parâmetros urbanísticos e edílios das normas já existentes, pois muitos teriam que ser demolidos. Dessa forma a lei federal autorizou os entes municipais a mitigarem esses requisitos de forma a alcançar o maior número de imóveis irregulares.

7) Áreas de Preservação Permanente, Áreas de Unidade de Conservação de Uso Sustentável ou de Proteção de Mananciais

A Lei nº 13.465/2017 trouxe a possibilidade de se realizar a Reurb em áreas protegidas ambientalmente.

Dessa forma deverão ser observados os requisitos dos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de **estudos técnicos**, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 13.465/2017.

O **projeto de regularização fundiária de interesse social** deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas. Referido estudo deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- especificação dos sistemas de saneamento básico;

- proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Na **Reurb-E** dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana (Lei nº 13.465/2017).

O **projeto de regularização fundiária de interesse específico** deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos:

- a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

- a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- a avaliação dos riscos ambientais;
- a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbanoambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e
- a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Na Reurb-E, para fins da regularização ambiental ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com **largura mínima de 15 (quinze) metros** de cada lado.

Em áreas urbanas tombadas como **patrimônio histórico e cultural**, a faixa não edificável (largura mínima) poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.

A Reurb pode ser feita por **etapas/fases**, atingindo somente as áreas que não abrangem áreas ambientalmente protegidas (art. 12, § 3º, da Lei nº 13.465/2017).

Na **Reurb-I de imóveis anteriores a 19 de dezembro de 1979** (Lei nº 6.766/1979) não será necessário apresentar estudos técnicos (art. 69, § 2º).

Os estudos técnicos serão realizados pelo próprio município quando houver órgão legalmente habilitado. Quando não houver, os estudos serão atribuição do Estado (art. 12, § 5º, da Lei nº 13.465/2017)

Por fim, a Lei nº 13.465/2017 define que a aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação ambiental, se no município houver órgão ambiental capacitado.

8) Regularização das Construções

A regularização das construções pode se dar de forma concomitante ou após à regularização do parcelamento e a devida titulação. Em regra, é feita a titulação do lote e, posteriormente, o beneficiário providencia a averbação da construção, por sua conta. Na REURB-S, tratando-se de imóvel com até 70 m² de área construída, essa averbação, em cartório, é gratuita para o beneficiário.

No entanto, existem algumas situações em que a averbação de construção é condição para se obter a titulação de forma individualizada, como é o caso dos condomínios, principalmente no condomínio edilício, bem como para efetivação da titulação em direito de laje. Não é possível realizar a titulação dos beneficiários, individualmente, sem antes ser averbada a construção na matrícula do imóvel. Do contrário, a titulação apenas do lote deixará incompleta a regularização.

Imagine-se, como exemplo, um pequeno prédio com três apartamentos em que são ocupantes três famílias distintas. Se a regularização ocorrer, considerando apenas o lote, será formado um condomínio civil em que cada família será proprietária de um terço da área do lote e de todas as edificações e benfeitorias existentes, sem qualquer individualização das unidades imobiliárias, sendo necessário, em momento posterior, a averbação de construção e a instituição de condomínio edilício, com a atribuição de unidade autônoma a cada família, procedimento que acaba por onerar bastante os beneficiários.

Desta forma, melhor que a averbação de construção e a instituição do condomínio ocorra anteriormente ou de forma concomitante à regularização do lote, de modo que as unidades sejam individualizadas e tituladas diretamente aos seus proprietários (no exemplo, cada família terá o título do seu respectivo apartamento de forma exclusiva). Lembrando que a instituição de condomínio pode constar diretamente na CRF (Lei 13.465/2017, artigo 48).

Destaca-se que, nos casos de regularização inicial apenas do lote, no âmbito da Reurb-S, a averbação posterior das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias (Provimento CGJES n. 37, de 18 de março de 2021, art. 39). Referido procedimento é indicado para os casos de construções unifamiliares (apenas uma casa no lote, por exemplo).

Vale ressaltar, ainda, que a legislação permite a averbação de construção sem a necessidade de aprovação municipal e apresentação de habite-se para unidades residenciais urbanas unifamiliares de um só pavimento, finalizada há mais de 5 (cinco) anos, em área ocupada predominantemente por população de baixa renda (Lei 6015/73, art. 247-A).

Destaca-se ainda que, nos casos de regularização inicial apenas do lote, no âmbito da Reurb-S, a averbação posterior das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias (Provimento CGJES n. 37, de 18 de março de 2021, art. 39).

LEGITIMADOS PARA PROMOVER A REURB

Segundo a Lei nº 13.465/2017, poderão requerer e promover a Reurb:

- a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios**, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- 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;
- os **proprietários de imóveis ou de terrenos**, loteadores ou incorporadores;
- a **Defensoria Pública**, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e
- o **Ministério Público**.

Os municípios, em seus territórios, são os responsáveis pelo processamento da Reurb. Poderão iniciar o procedimento de ofício ou com a provocação dos demais legitimados.

Além de iniciar o procedimento de Reurb, os legitimados podem também **promover todos os demais atos da Reurb**, inclusive os atos cartorários (art. 14, § 1º).

A Reurb poderá ser promovida por loteadores e incorporadores que deram origem aos núcleos urbanos informais, sem prejuízo das sanções cabíveis (penais, cíveis, administrativas) decorrentes de irregularidades no loteamento ou na incorporação, em desacordo com a Lei nº 6.766/1979.

1) Demarcação Urbanística

É procedimento administrativo destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

A demarcação urbanística será realizada pelo poder público municipal, uma vez que cabe a ele o processamento da demarcação urbanística, no entanto, pode ser provocada por qualquer dos legitimados previstos na Lei 13.465/2017 para promover o procedimento de Reurb.

O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos:

- planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;
- planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

O auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações:

- domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;
- domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou
- domínio público.

A demarcação urbanística não constitui condição para o processamento e a efetivação da Reurb, portanto, é facultativo.

2) Legitimação de Posse

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 de imóvel objeto da Reurb**, com a 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.

Somente se aplica em áreas privadas (art. 25, § 2º).

Pode ser transferida por causa mortis ou por ato *inter vivos* (art. 25, § 1º).

Após cinco anos é convertida automaticamente em propriedade, não sendo necessária provocação ou prática registral, desde que atendidos os requisitos da lei (art. 26, § 2º).

A propriedade decorrente da legitimação de posse constitui **forma originária** de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada **restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições**, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Considerando a existência da legitimação fundiária, podendo ser aplicada tanto em áreas públicas quanto em áreas privadas, a legitimação de posse perdeu um pouco a sua aplicação, na medida em que será mais eficiente e cômoda a utilização da legitimação fundiária, que dá ao beneficiário da Reurb a propriedade plena sem a necessidade de se aguardar o prazo de conversão – 05 anos, no mínimo.

Para as moradias populares em que o poder público tenha a intenção de impedir a alienação pelo beneficiário por determinado período, a Legitimação de Posse é uma boa opção.

Também pode ser usado quando o ocupante tenha mais de um imóvel e, pela renda familiar, se enquadre na Reurb-S, pois não pode ser contemplado pela Legitimação Fundiária por mais de uma vez.

3) 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.

3.1) Requisitos da Legitimação Fundiária na REURB-S:

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

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

3.2) Ônus:

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.

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. **Observa-se que a Lei não autoriza a Legitimação Fundiária para imóveis públicos na REURB-E (art. 23, § 4º, da Lei nº 13.465/2017).**

A lei não veda a legitimação fundiária para a Reurb – E, e para essa não há os requisitos da Reurb-S. Vale dizer, numa questão de ordem prática, que para a REURB-S há a limitação de um único imóvel por beneficiário (e este não pode ter outro), pois deverá atender os requisitos do § 1º do art. 23 da Lei nº 13.465/2017, enquanto para a REURB-E não há essa limitação, podendo o beneficiário regularizar mais de um imóvel, ressalvando que estes não podem ser imóveis públicos (art. 23, § 4º, da Lei nº 13.465/2017).

Instrumento muito útil e eficaz para a Reurb, tendo em vista que, anteriormente à Lei nº 13.465/2017, os demais instrumentos (compra e venda, doação, CDRU etc.) em muito dificultavam a Reurb plena. Em certo aspecto, pelas dificuldades enfrentadas pelos requisitos

da Lei de Licitações, em outros, pelos impostos incidentes, o que onerava todo o processo, impedindo que muitos prováveis beneficiários fossem contemplados.

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Antes de adentrarmos nos procedimentos específicos de cada espécie de Reurb, é interessante informar que um planejamento para o processo de Reurb é essencial.

Uma equipe bem estruturada de servidores municipais será o primeiro passo para um projeto eficaz. Lembrando que várias secretarias municipais, de alguma forma, são envolvidas no processo – Secretaria de Planejamento, Secretaria de Obras, Secretaria de Assistência Social, Procuradoria, Secretaria de Finanças e Tributação, Secretaria de Meio Ambiente.

Sugere-se que seja montada uma estrutura somente para a Reurb. A criação de comissões em que se divide a função atual do servidor com a Reurb pode dar certo, mas os resultados provavelmente serão mais demorados.

Outra orientação é que os servidores envolvidos na Reurb tenham contato com o cartório de registro de imóveis do município, de modo que o Registrador, mesmo informalmente, acompanhe todo o processo, orientando a equipe municipal, na área de seu conhecimento, de modo que, ao final, toda documentação esteja apta para registro em cartório.

Cabe também ao Registrador de Imóveis uma atitude proativa neste processo, visto que o benefício será de todos, população, poder público, cartórios, bancos etc.

Lembrando ainda que, embora o município contrate alguns ou todos os serviços para a Reurb, isso não o isenta de ter servidores acompanhando todo o processo, sendo ele, município, o ator principal.

Outro aspecto a ser observado é a classificação dos núcleos urbanos informais para fins da Reurb. O município deve editar ato que faça a distinção, conforme art. 30, I, da Lei nº 13.465/2017:

*“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;” (...)*

Vale lembrar que se o município já dispõe de um Plano Diretor Urbano, provavelmente já estarão delimitadas as áreas de ZEIS, o que facilita o processo da regularização, uma vez que a Reurb-S poderá ser feita nestas áreas. **Entretanto a definição das ZEIS não é condição para a realização da Reurb.**

A classificação pode se dar de ofício pelo município ou em face de requerimento dos legitimados. Neste último caso, o município terá um prazo de até 180 (cento e oitenta dias para fazê-la, sob pena da indicação do requerente prevalecer, ainda que posteriormente o município revise a classificação, mediante estudos técnicos que justifiquem (art. 30, §§ 2º e 3º, da Lei nº 13.465/2017).

Lembrando que a Lei de Reurb (13.465/2017) não exige lei para essa delimitação, podendo ser realizada por ato do Poder Executivo municipal/distrital, como consta da própria definição da Reurb-S (art. 13, I):

*“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 (...)” (grifo nosso)*

1) Procedimento da Reurb-I

Procedimento da Regularização Fundiária Urbana Inominada – (REURB-I)

Trata-se da regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano - Lei nº 6.766/1979 (art. 69, da Lei nº 13.465/2017).

Esta modalidade não está inserida dentro da Lei da Reurb, pois topograficamente está nas disposições finais da Lei nº 13.465/2017, que prevê poder serem aplicados todos os institutos da Lei da Reurb. Entretanto, para facilitar a compreensão e, considerando que não foi dada a ela um nome específico, tem-se convencionado, na doutrina, defini-la como Inominada (Reurb – I).

Poderão ser utilizados todos os instrumentos da Lei nº 13.465/2017, especialmente a demarcação urbanística e a legitimação fundiária.

Para a realização da Reurb-I, dispensa-se a apresentação de projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos (art. 69, § 2º, Lei nº 13.465/2017).

1.1) Documentos

É necessária a apresentação ao Registro de Imóveis dos seguintes documentos:

1.1.1) Planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da ART/RRT, 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.**

Muitos gestores municipais entendem, quando ouvem falar de regularização fundiária, que há necessidade de levantamento topográfico de todas as áreas e que para isso será gasto muito dinheiro, o que, por vezes, desestimula o processo de regularização

fundiária, considerando a atual situação dos municípios brasileiros. No entanto, há diversas soluções para minimizar os custos de uma regularização fundiária.

Uma primeira sugestão é verificar o material que o município já dispõe – plantas antigas, levantamentos anteriores, o cadastro imobiliário atual. Em muitos casos, os levantamentos existentes são suficientes para o processo.

É importante esclarecer que alguns núcleos urbanos em áreas públicas já estão regularizados, ou seja, há registro individualizado para cada imóvel. Neste caso, não há necessidade de qualquer levantamento topográfico, por óbvio. Cabe ao município apenas a titulação aos ocupantes, o que se insere dentro dos objetivos da Reurb.

Caso ainda assim seja necessário o levantamento planimétrico, hoje a tecnologia dos aerolevantamentos tem se tornado cada vez mais acessível com a utilização dos VANT's (veículos aéreos não tripulados), os famosos “drones”. É possível se atingir a precisão necessária (erro máximo de 8 centímetros) para os trabalhos técnicos e o produto final tem um custo bem menor que o levantamento tradicional em solo, com um GPS ou uma estação total (equipamentos para medições de áreas). Sem contar que as fotos (os trabalhos) realizados servirão para uma infinidade de situações, como a atualização do cadastro imobiliário, com a inclusão de todos os imóveis e construções na base de dados do município, e ainda para atualização da Planta Genérica de Valores (PGV), auxiliando o município na arrecadação e ainda em diversas políticas públicas.

Lembrando ainda que se o município dispõe de responsável técnico (engenheiro civil, por ex.) em seus quadros, não é necessário emitir ART/RRT (CREA/CAU) para os trabalhos realizados, conforme art. 69, § 1º, I, da Lei nº 13.465/2017.



Figura 1 - Sede do Município de Boa Esperança – ES, em julho de 2017 (foto mosaico realizada por aerolevanteamento com drone, com sobreposição de camada vetorial). Abaixo, camada do Google Maps.

1.1.2) 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.

Trata-se do memorial descritivo, documento que geralmente acompanha a planta do imóvel, também assinado pelo responsável técnico.

1.1.3) Documento expedido pelo município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

Diversos documentos podem amparar este requisito. O próprio cadastro imobiliário municipal é um deles, caso tenha sido realizado antes da data citada, fotos antigas do município etc.

A título de conhecimento, no Estado do Espírito Santo foi realizado nos anos de 1970 e 1971 o primeiro aerolevanteamento de todo o Estado. No site <https://geobases.es.gov.br/imagens-es-ibc-gerca-1970> podem ser baixadas todas as

fotos dos municípios nesta data, que podem servir como bom material para que o Município ou o Estado certifique a existência de núcleos urbanos informais anteriores à 19 de dezembro de 1979.



Figura 2 - Sede do Município de Boa Esperança – ES, em 08 de fevereiro de 1971. Foto realizada por aerolevanteamento. https://www2.geobases.es.gov.br/ftppublico/IMG_ES_IBC_GERCA_1970/ES-15-9939.tif

Interessante destacar ainda que a Reurb-I tem um primeiro objetivo que é a inserção dos parcelamentos antigos (anteriores à Lei 6.766/79) na regularidade e esse procedimento é realizado sem a participação municipal (o município apenas atesta que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade), devendo o requerimento ser realizado diretamente no Cartório de Registro de Imóveis. Uma vez registrado o parcelamento, os ocupantes que possuam contratos particulares ou escrituras de promessa de compra e venda, contrato de cessão ou promessa de cessão, com quitação, poderão registrá-los (art. 50, parágrafo único, do Decreto 9.310/2018).

Ocorre que, na maioria dos casos, os ocupantes não possuem esses contratos, sendo necessário a participação do município a fim de que se faça a titulação dos beneficiários da Reurb. Dessa forma, será necessário o procedimento de titulação pelo

município, podendo este, ao final encaminhar ao Cartório de Registro de Imóveis, os títulos individuais ou mesmo a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), caso assim opte, lembrando que, para fins de Reurb-I, a Lei 13.465/2017 desobriga a emissão de CRF.

1.2) Titulação aos ocupantes dos imóveis

A titulação envolve ainda outros procedimentos. Até que se chegue nessa fase, o município deve realizar um levantamento in loco para verificar quem são os ocupantes de cada imóvel e que receberão o título; deve verificar se existem, na área objeto de regularização, imóveis já regularizados como os usucapidos, por exemplo, ou os regularizados em decorrência de outros processos de regularização fundiária anteriores. Deve verificar ainda se existem imóveis em condomínio; entre outras situações que certamente surgirão no decorrer do processo. O município pode aproveitar o trabalho em campo para colher diversos dados dos ocupantes da área objeto de Reurb.

Ainda sobre a titulação, a experiência tem mostrado que o município deve entregar o título já registrado em Cartório (RI), o que de fato e de direito transmite a propriedade ao beneficiário. Muitos beneficiários deixam de registrar seus títulos, se entregues diretamente aos mesmos, até mesmo por desconhecimento, tendo a firme convicção de que são os proprietários dos seus imóveis, quando na verdade ainda não os são, permanecendo assim a irregularidade fundiária. Prevalece o adágio - “Quem não registra não é dono”.

O município deve verificar, dentro de cada situação, o melhor título a ser empregado.

Interessante ressaltar que, na Reurb-I, para haver a titulação pelo município, este deve classificar a área em social (Reurb-S) ou específica (Reurb-E), para fins de verificar os beneficiários de gratuidade.

2) Procedimento da Reurb-S e da Reurb-E

Procedimento da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social e de Interesse Específico – (REURB-S e REURB-E)

Conforme já conceituado anteriormente, a **Reurb-S** trata da regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e a Reurb-E trata dos demais casos.

Quanto ao procedimento administrativo, o art. 28 da Lei de Reurb dispõe de forma didática as fases a serem seguidas pelos legitimados e pelo poder público, expostas a seguir.

2.1) Requerimento dos Legitimados

São os previstos no art. 14 da Lei de Reurb, conforme citados no item IV desta cartilha. Lembrando que o ente público poderá também, de ofício, instaurar a Reurb.

No requerimento deverá constar em que tipo de Reurb se encaixa a área objeto de regularização. Se ainda não definido pelo poder público, este deverá fazê-lo no prazo de 180 (cento e oitenta dias), sob pena de prevalecer a modalidade que constar do requerimento (art. 30, § 3º, da Lei de Reurb).

Na Reurb promovida pela União ou pelo Estado, a classificação da Reurb será de responsabilidade do ente federativo instaurador (art. 30, § 1º, da Lei de Reurb).

Quando instaurada a Reurb em decorrência de requerimentos dos demais legitimados, na hipótese de indeferimento, a decisão do ente público deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso (art. 32, caput e parágrafo único, da Lei de Reurb).

2.2) Processamento Administrativo

No processamento administrativo do requerimento será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes.

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, especialmente verificando no cartório de registro de imóveis a origem do imóvel por meio de sua cadeia sucessória (art. 31, Lei de Reurb).

Relembre-se que para fins da Reurb-S as certidões são gratuitas no Cartório de Registro de Imóveis.

Tratando-se de imóveis públicos ou privados, caberá ao município notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no **prazo de trinta dias**, contado da data de recebimento da notificação.

Tratando-se de imóveis **públicos municipais**, o município deverá notificar os **confinantes e terceiros eventualmente interessados**, para, querendo, apresentar impugnação também no prazo de trinta **dias**, contado da data de recebimento da notificação.

Se apresentada impugnação, será iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos de que trata a Lei de Reurb, podendo ser utilizados os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), ou ainda, caso seja do interesse do município, criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos para demanda relacionados à Reurb.

A notificação do proprietário e dos confinantes será feita **por via postal**, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, considerando-se **efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço**.

A notificação da Reurb também será feita por meio de **publicação de edital**, com prazo de **trinta dias**, do qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados e quando houver recusa da notificação por qualquer motivo.

A ausência de manifestação será interpretada **como concordância** com a Reurb.

Caso algum dos imóveis atingidos ou confinantes **não esteja matriculado ou transcrito** na serventia, o Distrito Federal ou os municípios realizarão diligências perante as serventias anteriormente competentes, mediante apresentação da planta do perímetro regularizado, a fim de que a sua situação jurídica atual seja certificada, caso possível.

O requerimento de instauração da Reurb ou a manifestação de interesse nesse sentido, por parte de qualquer dos legitimados garante, 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.

Fica dispensado o procedimento de notificação, caso adotados os procedimentos da demarcação urbanística.

2.3) Elaboração do Projeto de Regularização Fundiária

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

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

2.3.1) na Reurb-S:

- caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária.
- fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 da Lei 13.465/2017.

2.3.2) na Reurb-E:

- a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados, independente se em área pública ou privada.
- sobre **áreas públicas**, se houver interesse público, o Município poderá proceder à **elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial**, com posterior **cobrança aos seus beneficiários**.

O **projeto de regularização fundiária** conterá, no mínimo:

- **levantamento planialtimétrico e cadastral**, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as **unidades**,

as **construções**, o **sistema viário**, as **áreas públicas**, os **acidentes geográficos** e os **demais elementos** caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

- **planta do perímetro** do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;
- estudo preliminar das **desconformidades** e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
- **projeto urbanístico**, que deverá conter, no mínimo, indicação:
 - das **áreas ocupadas**, do **sistema viário** e das **unidades imobiliárias**, existentes ou projetadas;
 - das **unidades imobiliárias a serem regularizadas**, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;
 - quando for o caso, das **quadras e suas subdivisões em lotes** ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;
 - dos **logradouros, espaços livres**, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;
 - de eventuais **áreas já usucapidas**;
 - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;
 - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;

- das obras de **infraestrutura essencial**, quando necessárias;
- de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.
- memoriais descritivos;
- **proposta de soluções** para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- estudo técnico para **situação de risco**, quando for o caso;
- estudo técnico **ambiental**, quando for o caso;
- **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
- **termo de compromisso** a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico.

Considera-se **infraestrutura essencial** os seguintes equipamentos:

- sistema de abastecimento de **água potável**, coletivo ou individual;
- sistema de coleta e tratamento do **esgotamento sanitário**, coletivo ou individual;
- rede de **energia elétrica** domiciliar;
- soluções de **drenagem**, quando necessário; e

- outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

A fase de confecção do projeto de regularização fundiária envolve o maior esforço no processo da Reurb, tendo em vista que sua conclusão depende de levantamentos em campo (cadastral e social), bem como de levantamentos especializados como o planialtimétrico, que irão subsidiar as etapas seguintes.

Entretanto, vários dados já existentes podem ser utilizados, como por exemplo, o cadastro imobiliário do município.

2.4) Saneamento do Processo Administrativo

Trata-se de fase processual destinada a verificar possíveis falhas e vícios do processo, a fim de saná-las, antes da autoridade competente emitir a sua decisão final.

2.5) Decisão da Autoridade Competente

A decisão da autoridade competente ocorre mediante ato formal, ao qual se dará publicidade.

Trata-se de ato conclusivo da Reurb. O pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá:

- indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado;
- aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e

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

2.6) Expedição da CRF pelo Município

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:

- o **nome do núcleo urbano** regularizado;
- a **localização**;
- a **modalidade** da regularização;
- as **responsabilidades** das obras e serviços constantes do cronograma;
- a **indicação numérica de cada unidade** regularizada, quando houver;
- 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 (**CPF**) e do registro geral da cédula de identidade (**RG**) e a **filiação**.

2.7) Registro da CRF em Cartório

Registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada (arts. 42 a 54 da Lei de Reurb).

Este é o último passo antes da entrega dos títulos aos beneficiários. Como já dito, aqui se adquire o real direito de propriedade, com o registro.

2.7.1) Protocolo/Nota Devolutiva

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.

O registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será **efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público**.

Em caso de recusa do registro, o oficial do cartório de registro de imóveis expedirá **nota devolutiva** fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa e formulará exigências nos termos da Lei de Reurb.

O procedimento registral deverá ser concluído no prazo **de sessenta dias, prorrogável por até igual período**, mediante justificativa fundamentada do oficial do cartório de registro de imóveis. A Lei nº 14.382/2022 alterou esse prazo para 40 dias no caso da Reurb-S.

2.7.2) Imóveis em Mais de uma Circunscrição Imobiliária

Na hipótese de a Reurb abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento será efetuado perante cada um dos oficiais dos Cartórios de Registro de Imóveis.

Quando os imóveis regularizados estiverem situados na **divisa das circunscrições imobiliárias**, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão de competência do

oficial do cartório de registro de imóveis em cuja **circunscrição estiver situada a maior porção da unidade imobiliária regularizada.**

2.7.3) Notificação aos Titulares de Direitos Reais e Confinantes

O oficial de registro fica dispensado de providenciar a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, uma vez cumprido esse rito pelo município.

Caso sejam necessárias, as **notificações** serão emitidas de forma simplificada, indicando os dados de identificação do núcleo urbano a ser regularizado, sem a anexação de plantas, projetos, memoriais ou outros documentos, **convidando o notificado a comparecer à sede da serventia** para tomar conhecimento da CRF com a advertência de que o não comparecimento e a não apresentação de impugnação no prazo legal importará em **anuência ao registro.**

2.7.4) Abertura de Matrículas/Registro dos Direitos Reais

Qualificada a CRF e não havendo exigências nem impedimentos, o oficial do cartório de registro de imóveis efetuará o seu registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente.

Não identificadas as transcrições ou as matrículas da área regularizada, o oficial do cartório de registro abrirá matrícula com a descrição do perímetro do núcleo urbano informal que constar da CRF e nela efetuará o registro.

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

O registro do projeto de Reurb aprovado importa em:

- **abertura de nova matrícula**, quando for o caso;
- **abertura de matrículas individualizadas** para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e
- **registro dos direitos reais indicados na CRF** junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

Quando o núcleo urbano regularizado **abranger mais de uma matrícula**, o oficial do registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área objeto de regularização, destacando a área abrangida na matrícula de origem, **dispensada a apuração de remanescentes.**

Para atendimento ao **princípio da especialidade**, o oficial do cartório de registro de imóveis adotará o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização fundiária e deverá averbá-lo na matrícula existente, anteriormente ao registro do projeto, independentemente de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente.

Se houver dúvida quanto à extensão da gleba matriculada, em razão da precariedade da descrição tabular, o oficial do cartório de registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área destacada e averbará o referido destaque na matrícula matriz.

Na hipótese de o projeto de regularização fundiária não envolver a integralidade do imóvel matriculado, o registro será feito com base na planta e no memorial descritivo referentes à área objeto de regularização e o destaque na matrícula da área total deverá ser averbado.

O registro da CRF será feito em todas as matrículas atingidas pelo projeto de regularização fundiária aprovado, devendo ser informadas, quando possível, as parcelas correspondentes a cada matrícula.

Nas matrículas abertas para cada parcela, deverão constar dos campos referentes ao **registro anterior** e ao **proprietário**:

- quando for possível, a identificação exata da origem da parcela matriculada, por meio de planta de sobreposição do parcelamento com os registros existentes, a matrícula anterior e o nome de seu proprietário;
- quando não for possível identificar a exata origem da parcela matriculada, todas as matrículas anteriores atingidas pela Reurb e a expressão “proprietário não identificado”, dispensando-se nesse caso os requisitos dos itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

As unidades **desocupadas e não comercializadas** alcançadas pela Reurb terão as suas matrículas abertas em nome do titular originário do domínio da área.

As unidades **não edificadas que tenham sido comercializadas** a qualquer título terão suas matrículas abertas em nome do adquirente, conforme procedimento previsto nos arts. 84 e 99 da lei.

Para os atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto da Reurb, os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para a aquisição da propriedade, quando acompanhados da prova de quitação das obrigações do adquirente, e serão registrados nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes, resultantes da regularização fundiária.

2.7.5) Tributos

O registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados.

O § 3º do art. 44 da Lei nº 13.465/2017 determina que o registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados.

Entretanto, como citado anteriormente, somente os atos referentes à REURB-S independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação (art. 13, § 2º, da Lei nº 13.465/2017 c/c art. 5º, § 2º, do Decreto nº 9.310/2018).

Desta forma, quanto aos atos registrares referentes à REURB-E não se aplica o art. 13, § 2º, da Lei nº 13.465/2017 c/c art. 5º, § 2º, do Decreto nº 9.310/2018, embora o art. 44, § 3º, da Lei nº 13.465/2017 c/c art. 42, § 6º, do Decreto nº 9.310/2018 possam deixar transparecer que tal norma poderia ser aplicada para as duas espécies (REURB-E e REURB-S). No entanto, deve se fazer uma leitura sistemática da lei, considerando o teor do art. 13, § 2º, entendendo que o registro da Certidão de Regularização Fundiária em caso de REURB-S dispensa a comprovação de tributos e penalidade tributárias, enquanto para o registro da CRF objeto de REURB-E o Registrador de Imóveis deve exigir essas comprovações.

2.7.6) Cancelamento de Cadastros (Incra e outros)

O registro da CRF aprovado independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

O oficial do cartório de registro de imóveis, após o registro da CRF, notificará o **Incra**, o **Ministério do Meio Ambiente** e a **Secretaria da Receita Federal do Brasil** para que esses órgãos cancelem, parcial ou totalmente, os respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas.

2.7.7) Imóveis em Condomínio

Quando se tratar de imóvel sujeito a regime de **condomínio geral** a ser dividido em lotes com indicação, na matrícula, da área deferida a cada condômino, o município poderá indicar, de forma individual ou coletiva, as unidades imobiliárias correspondentes às frações ideais registradas, sob sua exclusiva responsabilidade, para a especialização das áreas registradas em comum.

Na hipótese de a informação não constar do projeto de regularização fundiária aprovado pelo município, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão abertas mediante requerimento de especialização formulado pelos legitimados de que trata a Lei nº 13.465/2017, dispensada a outorga de escritura pública para indicação da quadra e do lote.

O registro da CRF produzirá efeito **de instituição e especificação de condomínio**, quando for o caso, regido pelas disposições legais específicas, hipótese em **que fica facultada aos condôminos a aprovação de convenção condominial**.

2.7.8) Padrões Técnicos para Plantas e Memoriais Descritivos

Os padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, seguirão as diretrizes estabelecidas pela autoridade municipal ou distrital competente, as quais serão consideradas atendidas com a emissão da CRF.

2.7.9) Reconhecimento de Firma

Não serão exigidos reconhecimentos de firma nos documentos que compõem a CRF ou o termo individual de legitimação fundiária quando apresentados pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou entes da administração indireta.

2.7.10) Imóveis de Domínio Público

Com o registro da CRF, serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado.

A requerimento do município, o oficial de registro de imóveis abrirá matrícula para as áreas que tenham ingressado no domínio público.

2.7.11) Entrega de Título aos Beneficiários

Após o devido registro, os títulos de direitos reais, seja o Título de Legitimação Fundiária, a Escritura Pública de Compra e Venda, a Escritura Pública de Doação, ou qualquer outro, serão entregues aos beneficiários.

O item que trata acerca da titulação aos ocupantes dos imóveis também se aplica à Reurb-S e à Reurb-E.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária urbana (Reurb) tem sido por muitos anos um objetivo de diversos governos, entretanto tem esbarrado em inúmeros fatores que dificultam a sua realização efetiva, ainda que sejam mitigados seus requisitos.

A Lei nº 13.465/2017 mais uma vez faz essa tentativa e agora com novos instrumentos que, pelo menos num primeiro momento, parecem propícios para resolver uma boa parte das irregularidades fundiárias urbanas. A titulação através da Legitimação Fundiária é um deles, assim como a mitigação de diversos requisitos urbanísticos e edilícios, a gratuidade de diversos atos no registro imobiliário, a gratuidade do procedimento e dos custos com infraestrutura para a população de baixa renda, entre outros incentivos.

Cabe aos atores do processo de Reurb (Prefeituras, Cartórios, população beneficiada, prestadores de serviços públicos, MP, Judiciário, Defensoria Pública) uma posição proativa, a fim de concretizar o direito de propriedade pleno. Cabe a cada um o “querer fazer”. Inúmeras dificuldades vão existir, mas se todos trabalharmos juntos, com uma motivação correta – ter uma cidade melhor com seus imóveis regularizados e, especialmente, com uma melhor qualidade de vida - teremos o êxito.

FICHA TÉCNICA

REALIZAÇÃO:

Des. Carlos Simões Fonseca
Corregedor-Geral de Justiça
Biênio 2022–2023

Akel de Andrade Lima
Juiz Corregedor

Daniel Barrione de Oliveira
Juiz Corregedor

Leonardo Alvarenga da Fonseca
Juiz Corregedor

Marcelo Menezes Loureiro
Juiz Corregedor

Jocsã Araujo Moura
Tabelião

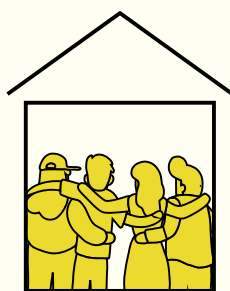
Franklin Monteiro Estrella
Tabelião

Sara Beatriz de Freitas Barbosa Paiva
Assessora Jurídica

Marco Antônio Severnini
Analista Judiciário

DIAGRAMAÇÃO:

Cecília Bastazini Kroebel
Assessoria de Imprensa e Comunicação do TJES



CGJES

Corregedoria Geral da Justiça do Espírito Santo



Poder Judiciário
do Estado do Espírito Santo