

# DA TEORIA

## I | Espécies de Regularização Fundiária.

### ✓ **Objetivos:**

A Lei n.º 13.465/2017, como se sabe, estabeleceu normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana - REURB-, abrangendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com o objetivo (nobre) de promover a incorporação dos núcleos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Denota-se, então, que a Reurb tem dois objetivos, dois princípios estruturantes, que devem ser perseguidos pelo gestor público municipal: (1º) a inserção dos núcleos informais ao ordenamento do território urbano, ou seja, a transformação do núcleo informal em formal; e (2º) a titulação de seus ocupantes.

Acrescentaria, ainda, dois outros objetivos da Reurb, a saber, permitir o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, priorizando sua permanência nos mesmos locais e adoção de medidas de polícia administrativa (essencialmente fomentar a fiscalização da ocupação do solo urbano) para evitar o surgimento e a consolidação de novos núcleos urbanos informais.

Esses objetivos estão, de forma detalhada, indicados no artigo 10, da Lei n.º 13.465/2017.

### ✓ **Nova forma de classificar as irregularidades no parcelamento do solo urbano**

Até a edição da Lei n.º 13.465/2017, o parcelamento (loteamento ou desmembramento) do solo urbano era classificado como legal ou ilegal (irregular ou clandestino).

Com o advento da nova lei, há que se falar, agora, em núcleo urbano formal (parcelamento legal) e núcleo urbano informal (irregular ou clandestino).

Nas várias reuniões de que tive a oportunidade de participar, com ocupantes de núcleos urbanos informais consolidados, pude perceber, por parte dos moradores, uma repulsa à afirmação de que eles viviam em um loteamento clandestino.

Não raro, ouvia-se a seguinte afirmação: não invadimos nossos lotes; eles foram comprados e pagos com muito sacrifício e compramos sabendo das irregularidades, mas era a única forma de realizarmos o sonho da casa própria.

A clandestinidade, portanto, não é utilizada como sinônimo de área invadida à revelia do proprietário, mas indica o retalhamento do solo urbano sem autorização do Poder Público municipal.

Esse retalhamento é muito comum nas áreas periféricas das cidades, principalmente na zona rural, em glebas que obedecem a fração mínima de parcelamento - FMP -, segundo o Estatuto da Terra, mas cujo parcelamento regular se mostra inviável sob o ponto de vista da relação custo/benefício.

Promove-se a abertura de um arremedo de via pública (não raro chamado de servidão e averbado como tal na matrícula) e aquilo que era uma gleba de vinte mil metros<sup>2</sup>, pela inércia fiscalizadora do poder público municipal se transforma em, por exemplo, 160 (cento e sessenta) lotes de 125m<sup>2</sup>.

O abastecimento de água é providenciado com poços caipiras, fossas negras e a energia pela conhecida figura do “gato” ou padrão coletivo.

O local, ainda, passa a ser servido por alguns serviços públicos, como a coleta de lixo e o transporte público e, não raro, com a cobrança do imposto sobre a propriedade imobiliária (IPTU).

✓ **Núcleo urbano – Núcleo urbano informal consolidado. Seus requisitos. Necessidade ou não de Lei Municipal**

A Lei Federal número 13.465/2011, em seu artigo 9º, deixa claro que suas normas gerais e procedimentais são aplicáveis na regularização dos núcleos urbanos informais consolidados.

No inciso I, do artigo 11, conceitua-se núcleo urbano como

(...) assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural.

O inciso II, de citado artigo, por sua vez, revela que o núcleo urbano informal é “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”.

Vê-se, então, que pela nova lei, as irregularidades vão para além da clandestinidade e irregularidade, e cuida daquelas hipóteses onde o parcelamento, mesmo sendo regular, os promitentes compradores não logram acesso ao fôlio real, por várias questões, por exemplo, impossibilidade de localização do promitente vendedor, ausência da certidão negativa de débitos etc.

---

<sup>2</sup> Fração mínima de retalhamento de imóvel situado na zona rural no estado de São Paulo.

O que se deve entender por núcleo informal consolidado?

O inciso III, do art.11, da Lei n.º 13/465/2017, afirma que:

III - núcleo informal consolidado é 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.

Núcleo urbano informal consolidado, portanto, seria aquele assentamento humano, de difícil reversão, seja pelo fator tempo de ocupação, natureza das edificações, localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras variáveis.

Alguns Municípios, em suas leis de regência, estabelecem um percentual de ocupação, como é o caso de Campo Limpo Paulista, no estado de São Paulo, onde a configuração do núcleo urbano como sendo consolidado depende da verificação do percentual de 70% (setenta por cento) de ocupação, que se concretiza por edificações e seus moradores.

Seria possível a aplicação das normas excepcionais da Lei Federal número 13.465/2017 para regularizar núcleos sem nenhuma ocupação, ou seja, sem moradores, sem residências, mas exclusivamente formado por lotes vazios?

Impõe-se a resposta negativa.

O Conselho Superior da Magistratura do estado de São Paulo, na apelação cível número 1000524-56.2021.8.26.0450, relatoria do Desembargador Fernando Antonio Torres Garcia, fixou o seguinte entendimento:

**Registro de Imóveis- Dúvida - Negativa de registro de certidão de regularização fundiária - Ausência de requisitos da Lei 13.465/2017 - Inexistência de núcleo urbano informal - Ausência de adensamento humano - Existência de glebas vazias, cuja regularização deverá se submeter à Lei n.º 6.766/79 - Apelação a que se nega provimento.**

O Corregedor Geral da Justiça, na condição de Relator, anotou que:

Não se está, por certo, a exigir que todas as unidades imobiliárias estejam efetivamente ocupadas dentro de um universo de diversas unidades para fins da Lei n.º 13.465/2017. O caso em tela é, contudo, diverso. Não há unidades habitadas no local. Inexiste núcleo urbano informal. Apenas glebas vazias, cuja regularização deverá se submeter aos institutos convencionais da Lei n.º 6.766/79. A utilização do sistema de regularização fundiária, com atenuação das regras jurídicas, por certo, a ocupação predominante de pessoas a configurar o núcleo urbano, sob pena de contemplar glebas vazias, alienadas de maneira irregular.

Questão interessante é compatibilizar o pressuposto do núcleo urbano informal com a possibilidade de ser promovida a regularização lote a lote, ou seja, de forma individualizada.

Nesse caso, no meu modesto entendimento, a leitura deverá ser feita no sentido de que esse lote, aquela unidade imobiliária que se está regularizando faz parte de um núcleo urbano informal e, portanto, possível a regularização.

Ocorre, no entanto, que o ocupante deverá atender aos requisitos da lei de regência, principalmente o determinado pelo artigo 35 e seguintes da Lei Federal número 13.465/2017, o que, por si, inviabiliza essa regularização individual.

✓ **Marco temporal da Reurb se o instrumento for a legitimação fundiária.**

Se o instrumento a ser utilizado pelo Município para a regularização for a legitimação fundiária, o núcleo informal deve estar, comprovadamente, consolidado até **22 de dezembro de 2016**, que é exatamente a data da edição da Medida Provisória n.º 759/2016.

Tem-se, portanto, um marco temporal para a regularização fundiária se o instrumento a ser utilizado for a legitimação fundiária, conforme expressa previsão do §2º, do artigo 9º, da Lei da Reurb.

✓ **Espécies de Reurb.**

Três são as espécies de regularização fundiária disciplinadas pela Lei n.º 13.465/2017 (art.13, incisos I e II): (a) a regularização fundiária de interesse social - **Reurb-S**; (b) a regularização fundiária de interesse específico - **REURB-E** e (c) regularização fundiária urbana inominada, **Reurb-I**<sup>3</sup>(art. 69 da Lei da Reurb).

A **Reurb-S** é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal e, por exclusão, a **Reurb-E** é aplicável aos núcleos informais ocupados por população que não se enquadra como de baixa renda.

A **Reurb-I** é aplicável aos parcelamentos do solo urbano não registrados e implantados antes de 19 de dezembro de 1979, isto é, antes da vigência da lei que trata do parcelamento do solo urbano – Lei n.º 6.766/79.

A **Reurb titulatória** teria por objetivo única e exclusivamente resolver o gravíssimo problema da titulação, naquelas situações em que não foi possível, por qualquer modo, promovê-la.

---

<sup>3</sup> Assim designada pelo culto registrador de Imóveis do Rio Grande do Sul, doutor João Pedro Lamana Paiva.

O Decreto federal número 9310, de 15 de março de 2018<sup>4</sup>, no Parágrafo único do artigo 38, dispensa, nesse caso, a apresentação do projeto de regularização fundiária aprovado.

No estado de São Paulo, as normas de serviço da Corregedoria Geral da Justiça – NSCGJSP-, em seu capítulo XX, no item 275, afirma que:

Para a Reurb de núcleo urbano decorrente de empreendimento registro, em que não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, a CRF será apresentada de modo simplificado, devendo apenas atestar a implantação do núcleo nos exatos termos do projeto registrado e conter a listagem descrita no item VI.

No estado de Rondônia o Provimento número 18 de 2022, em seu artigo 16 traz orientação técnica no mesmo sentido.

### ✓ Critérios para a classificação da Reurb.

Assim, como se vê, o critério para a classificação do processo administrativo de regularização fundiária, no âmbito do Município, depende da classificação da população em baixa renda ou não.

O termo baixa renda é marcado por subjetivismo e, em razão de tanto, o Município possui discricionariedade para, por meio de ato normativo ou no despacho inicial, delimitar o que se deva entender por população de baixa renda.

Lembramos que o Cadastro Único - CadÚnico - considera de baixa renda as famílias cuja renda mensal é de meio salário-mínimo *per capita* ou em que a renda mensal total vai até três salários-mínimos.

O Decreto Federal n.º 9.310/2018, que regulamenta a Lei n.º 13.465/2017, em seu art.6º, determina que a classificação da população de baixa renda deve levar em consideração as peculiaridades locais e regionais de cada ente da federação e sugerindo que a renda não pode ser superior ao quádruplo do salário-mínimo vigente no país.

A discricionariedade do ente municipal não pode ultrapassar o piso fixado pelo decreto federal, ou seja, pode ser exigida renda menor que o quádruplo do salário-mínimo, mas a renda não pode ser superior a esse piso.

A classificação deve observar a preponderância da população, nos termos do inciso I, do artigo 13, da Lei Federal número 13.465/2017.

Assim, se a preponderância for de população com renda familiar<sup>5</sup> classificada como população de baixa renda, a regularização deve ser classificada como Reurb-S; ao contrário deverá sê-lo como Reurb-E.

---

<sup>4</sup> Decreto que regulamentou a Lei Federal número 13.465/2017.

<sup>5</sup> Artigo 6º do Decreto Federal número 9310/2018.

Perfílho o entendimento de que, num mesmo núcleo urbano em processo de regularização fundiária, possamos conviver com as duas espécies, isto é, Reurb-S e Reurb-E.

Assim, mesmo sendo classificada como sendo de interesse social em relação a uma parcela significativa de ocupantes (a maioria) não visualizo incongruência em se classificar a minoria como sendo de interesse específico.

Do mesmo modo, não vejo problemas em, no contexto de uma Reurb de interesse específico, termos um grupo de ocupantes classificados como sendo Reurb de interesse social.

Esse entendimento é sufragado pelo §4º, do artigo 5º, do Decreto 9310/2018, que afirma que “No mesmo núcleo urbano informal, poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte seja ocupada predominantemente por população de baixa renda seja regularizada por meio da Reurb-S e o restante do núcleo por meio da Reurb-E”.

Destaque-se, ainda, a previsão contida no §7º, de referido artigo do D9310/2018, ou seja, 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.

Assim, a classificação pode ser feita unidade a unidade ou, então, por partes, levando-se em conta predominância da renda familiar.

Nesse ponto, pelo vivenciado na prática, expresso uma preocupação, qual seja: a dificuldade enfrentada pelos municípios em promoverem esse levantamento socioeconômico, a selagem social, para determinar a predominância da renda de certo e determinado núcleo urbano em fase de regularização fundiária.

Esse procedimento – levantamento socioeconômico -, além de ser demorado e extremamente oneroso para os municípios.

Advogo que se substitua esse levantamento por uma autodeclaração de renda a ser firmada pelo ocupante da unidade imobiliária, com fundamento no princípio da boa-fé objetiva.

O gestor público municipal deve, no entanto, considerar a necessidade da emissão de duas certidões de regularização fundiária – A CRF -, ou seja, uma para a Reurb-S e a outra para a Reurb-E.

Aconselhável, do mesmo modo, que no caso da Reurb-E seja emitido título de legitimação fundiária individual.

Justifico essa necessidade pelo fato de que na Reurb-E haverá o pagamento de emolumentos, o que deverá ser providenciado no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

Esse título de legitimação fundiária, de posse ou de outro instrumento jurídico usado para a outorga do direito real, no caso da Reurb-S, deverá ser levado a registro no

Registro de Imóveis competente no prazo máximo de um ano, contado da data da emissão do título, nos termos do artigo 56 do D9310/2018.

Tal prazo, de outro lado, não existe no contexto da Reurb-E.

Assim, tratando-se de Reurb-S, não se justifica, por exemplo, a emissão de título de legitimação individual, haja vista o teor do artigo 56 do D9310/2018, abaixo transcrito:

Art.56. Para a dispensa de custas e emolumentos prevista na Lei n.º 13.465, de 2017, será apresentado o título de legitimação fundiária, de posse ou outro instrumento de aquisição, pelos legitimados ou pelos ocupantes, ao oficial do cartório de registro de imóveis competente, no prazo máximo de um ano, contado da data de emissão do título.

**Resumindo:** **Reurb-S = CRF** com a indicação de que não haverá a expedição de título de legitimação fundiária individual; e **Reurb-E = CRF** com a indicação de que haverá a emissão de título de legitimação fundiária individual.

## 1 MODELO DE AUTODECLARAÇÃO DE RENDA:

### **Declaração de Renda**

☐ Informal (Sem Registro / Sem Insc. Municipal)

☐ Formal (MEI / Liberal / Com Insc. Municipal)

Eu, \_\_\_\_\_, portador do RG nº \_\_\_\_\_ e CPF \_\_\_\_\_, declaro para fins de Regularização Fundiária que exerço a profissão de \_\_\_\_\_ e me encontro desempregado(a) há \_\_\_\_\_ (tempo) e não exerço nenhuma atividade remunerada.

Sendo assim, sem renda mensal.

(Local), \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_.

Assinatura do Declarante

✓ **Necessidade ou não de lei municipal tratando da REURB.**

Pela nova lei da Reurb não é necessária a existência de lei municipal disciplinando a regularização fundiária no seu território.

O Parágrafo único, do artigo 28, da Lei Federal número 13.465/2017 <sup>6</sup>é claro no sentido de que “Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária”.

Louvável essa disposição legal que, infelizmente, foi desconsiderada por vários Municípios que criaram leis extremamente restritivas, principalmente para a Reurb E, cuja regularização, em muitos casos, segue o determinado pelo artigo 40, da Lei Federal número 6.766/1979, e, ainda, as disposições municipais, quando não se criam exigências urbanísticas, portanto, torna a titulação um objetivo impossível de ser alcançado.

Essas exigências, por si, inviabilizam a Reurb, lembrando sempre que esses núcleos urbanos informais se consolidaram pela inércia fiscalizadora do ente municipal.

✓ **Importância da classificação da Reurb em S ou E: Direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais – quem pode eventualmente impugnar a classificação da REURB em S**

Qual a importância da classificação da regularização fundiária em **Reurb-S** ou **Reurb-E** e, ainda, quem eventualmente poderia questionar essa classificação feita pelo Município?

Três aspectos revelam a importância da classificação da Reurb, por meio de ato (decreto, portaria, despacho inicial etc.) do Poder Executivo local: (a) emolumentos; (b) responsabilidade pelas obras de infraestrutura; e (c) averbação da construção.

Na Reurb-S, por força de incidência do §1º, do artigo 13, da Lei n.º 13.465/2017<sup>7</sup>, são isentos de custas (no caso de serventias não delegadas ainda) e emolumentos os seguintes atos registrários:

- 1) O primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;
- 2) O registro da legitimação fundiária;
- 3) O registro do título de legitimação de posse e sua conversão em título de propriedade;

---

<sup>6</sup> §4º, do artigo 21, do Decreto n.º 9310/2018.

<sup>7</sup> Determinação legal de legalidade duvidosa, pois emolumentos possuem a natureza de taxa e, desse modo, a isenção somente poderia ser concedida por Lei estadual.

- 4) O registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
- 5) A primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de setenta metros quadrados;
- 6) A aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;
- 7) O primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e
- 8) O fornecimento de certidões de registro para os atos previstos nos itens acima

O §8º, do D9310/2018, no entanto, explica que a classificação da Reurb além de identificar o responsável pelas implantações ou adequação das obras de infraestrutura, tem o condão de determinar o direito à gratuidade das custas e dos emolumentos **notariais** e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias.

Dos incisos do artigo 13, da Lei da Reurb, acima indicados, aqueles que devem merecer atenção especial são os que falam da “aquisição do primeiro direito real sobre a unidade imobiliária derivada da Reurb-S” e o “primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S”.

Qual o sentido e o alcance da afirmação de que “a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S” será isenta de custas e emolumentos?

Recordemos que custas e emolumentos possuem natureza tributária de taxa e têm por fato gerador a prestação dos serviços cartorários, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

O artigo 1.225, do Código Civil, de forma taxativa<sup>8</sup>, dita quais são os direitos reais existentes no nosso sistema positivo.

Alcançado o acesso ao fôlio real pelo registro da certidão de regularização fundiária – CRF- e da legitimação fundiária, o legitimado pretende, por exemplo, constituir qualquer um dos direitos reais tipificados pelo artigo 1.225, do Código Civil.

Tomemos o exemplo da constituição do direito real de usufruto.

Imaginemos uma situação em que o valor seja superior ao determinado pelo artigo 108, do Código Civil.

Pela dicção legal, então, teríamos que haveria a isenção de custas e emolumentos para a constituição desse que seria o primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S.

Essa isenção, cuja legalidade é discutível, haja vista se tratar de matéria de interesse do estado federado, compreenderia exatamente o quê?

---

<sup>8</sup> Lembrando que o direito real somente pode ser criado através de Lei, como foi o caso da legitimação fundiária.

Compreenderia a lavratura da escritura pública?

Compreenderia somente o ato de registro do direito real constituído?

Entendo que não se pode confundir ato notarial como ato de registral.

Ato notarial, como se sabe, são os atos que são praticados exclusivamente, pelos notários, no exercício de suas funções, conforme o indicado no artigo 7º, da Lei Federal número 8.935/1994.

Ato registral, por sua vez, compreende todos os atos relativos aos bens imóveis praticados no âmbito do Registro de Imóveis e compreende a matrícula, registro e a averbação.

O §1º, do artigo 13, da Lei da Reurb, por ser uma exceção, deve, portanto, ser interpretado restritivamente e, desse modo, somente os atos de registro da escritura pública constitutiva do usufruto é que serão isentos de custas e emolumentos.

Denota-se que, a despeito do D9310 fazer referência aos emolumentos notariais, em seu artigo 53, ao tratar das isenções, claro fica que essa exceção somente se estende aos atos de registros.

A classificação em Reurb- S, se o imóvel regularizando adotar a estrutura jurídica de condomínio de lotes, implicará na dispensa da apresentação do quadro de áreas, exigência técnica determinada pela ABNT, NBR 12.721(ou outra que venha a sucedê-la), segundo o §3º, do artigo 46, do D9310.

### ✓ **Qual a natureza do ato de classificação da Reurb.**

A classificação do processo de regularização fundiária em Reurb-S ou Reurb-E é, portanto, ato discricionário do Município.

O Oficial de Registro de Imóveis não pode(ou não deveria)questionar a classificação da Reurb pelo Município, e não sendo demais lembrarmos que o §6º, do art.13, da Lei n.º 13.465/2017, pune os cartórios (melhor seria os delegatários, pois a delegação é ato personalíssimo) com pena de multa no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais)<sup>9</sup> e, ainda, sujeitando-os às penalidades previstas nos artigos 32 e 33, da Lei n.º 8.935/94 (até com a perda da delegação), se não cumprirem a gratuidade, retardarem ou não efetuarem o registro, por ato não justificado.

A despeito de tanto, já tivemos a oportunidade de termos nota devolutiva lavrada pelo senhor Oficial de Registro de Imóveis com questionamento acerca da classificação da Reurb em S ou E.

Nesse caso, como em outros anteriores, pedimos a reconsideração, ponderando que a lei garante que a classificação seja feita levando-se em conta a renda preponderante.

---

<sup>9</sup> Multa prevista no artigo 44, da Lei n.º 11.977/2009.