



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR**  
**PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO MUNICIPAL**

**MARCUS AURÉLIO DOURADO DO NASCIMENTO**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL:**  
**Os aspectos legais e sociais da aplicação da regularização fundiária urbana de interesse social e os seus benefícios para a população e para as cidades.**

**Salvador**

**2022**

**MARCUS AURÉLIO DOURADO DO NASCIMENTO**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: Os aspectos legais e sociais da aplicação da regularização fundiária urbana de interesse social e os seus benefícios para a população e para as cidades.**

Artigo científico apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito Público Municipal da Universidade Católica do Salvador, como requisito de avaliação do curso.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Barbosa Mollicone

**Salvador**

**2022**

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>2 ABORDAGEM METODOLÓGICA .....</b>	<b>7</b>
<b>3 DIREITO A MORADIA. OS BENEFÍCIOS E A IMPORTÂNCIA DA IMPLANTAÇÃO DE PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COM INTERESSE SOCIAL PARA A POPULAÇÃO E PARA AOS MUNICÍPIO.....</b>	<b>8</b>
<i>3.1 Aspectos Legais .....</i>	<b>10</b>
<i>3.2 Os Benefícios da REURB-S para a População.....</i>	<b>11</b>
<i>3.3 Os Benefícios da REURB-S aos Municípios.....</i>	<b>14</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>19</b>
<b>5 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>20</b>

**RESUMO:** Ao longo dos anos inúmeros programas de habitação para a população de baixa renda foram desenvolvidos em todo o Brasil. Para além dos programas habitacionais, também é realidade no Brasil a ocupação irregular de áreas urbanas pela população de baixa renda para a edificação de casas destinadas à sua moradia. Além disso, grande parte das edificações construídas por essa população de baixa renda nessas áreas ocupadas irregulares também não possuem o devido registro nos cartórios de registro de imóveis. O artigo tem por foco, portanto, verificar os aspectos sociais e técnicos decorrentes da aplicação da REURB-S nos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente pela população de baixa renda, e quais os benefícios efetivamente advindos à coletividade e ao poder público com a implementação do processo de regularização.

**Palavras-chaves:** Informalidade. Programas habitacionais. Registro público. Segurança jurídica.

**ABSTRACT:** Over the years, several housing programs for the low-income population have been achieved throughout Brazil. In addition to housing programs, it is also a reality in Brazil the irregular occupation of urban areas by the low-income population to build houses for their housing. In addition, most of the buildings built by this low-income population in these irregularly occupied areas also do not have proper registration in the property registry offices. The article focuses, therefore, on verifying the social and technical aspects arising from the application of the REURB-S in informal urban centers predominantly occupied by the low-income population, and what benefits effectively accrue to the community and public power with the implementation of the process of regularization.

**Keywords:** Informality. Housing programs. Public record. Legal security.

## 1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia é uma garantia que está prevista nos artigos 6º, 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Esse direito aos cidadãos é de responsabilidade e competência de todos os entes federativos, União, Estados e Municípios.

Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (Resolução nº 271-A (II) oriunda da Assembleia Geral das Nações Unidas), que foi confirmada pelo Brasil, reconheceu que:

“Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito a segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle<sup>1</sup>”.

Ao longo dos anos inúmeros programas de habitação para a população de baixa renda foram desenvolvidos em todo o Brasil. Para além dos programas habitacionais, também é realidade no Brasil a ocupação irregular de áreas urbanas pela população de baixa renda para a edificação de casas destinadas à sua moradia.

Essas ocupações geralmente ocorrem de maneira desordenada e sem o consentimento, avaliação, e deliberação dos órgãos de controle e de fiscalização das cidades. Justamente em razão da ausência de participação desses Órgãos de controle e fiscalização, o resultado das ocupações são áreas sem qualquer organização fundiária e sem infraestrutura.

Nota-se, ainda, nesses casos, o parcelamento indevido do solo, a ausência de saneamento básico e esgotamento sanitário, a precariedade na iluminação pública, além da falta de transporte público de qualidade.

Além disso, a maioria das edificações (casas) construídas por essa população de baixa renda nessas áreas ocupadas irregulares também não possuem o devido registro nos cartórios de registro de imóveis.

---

<sup>1</sup> Souza, Sérgio Iglesias Nunes de. Direito à moradia e habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 81.

Especificamente acerca da posse, Eduardo C. Silveira Marchi, Vitor Frederico Kumpel e Bruno de Ávila Borgarelli, enquanto coordenadores do livro Regularização Fundiária Urbana, destacam que:

“[...] O problema fundiário é um dos muitos que atravança a economia do país. Não só as dimensões continentais do país, com mais de 8 milhões e 500 mil quilômetros quadrados, mas a forma como ocorreu a ocupação territorial, fez com que o problema fundiário atingisse proporções alarmantes.

Historicamente, é possível aferir que a ocupação irregular tanto de imóveis urbanos quanto de imóveis rurais implicou na não confirmação dos títulos de posse, a ponto de ser editada a primeira Lei de Terras do país, já pelo Imperador Dom Pedro II, em 1850, a saber, a Lei nº 601. Naquela ocasião, já se constatava que o regime jurídico era o possessório; nesse, a lei buscava regularizar a situação fundiária criando o Registro Paroquial, o qual acabou não dando certo, tendo vigorado no país como primeiro sistema cadastral até 1864<sup>2</sup>.”

Alexandra Fuchs de Araújo e Paulo de Araújo Mendes Lima, ao realizarem uma abordagem da Lei nº 13.465/2017 e o direito à moradia esclarecem que:

“[...] o instituto de regularização fundiária, na verdade, tem se revelado um instrumento fundamental, como gênero de uma pluralidade de medidas de saneamento ou de intervenções públicas perante os diversos aspectos irregulares (da falta de titulação às desordenadas formas de habitação, passando por inúmeros outros tipos de deficiências), quer de empreendimentos como de imóveis rurais e, portanto, acaba se relacionando, em certa medida, com direito à moradia.

É difícil afirmar, *a priori*, se a aplicação da nova lei trará bons ou maus resultados para a efetivação do Direito. É um instrumento novo, aprovado sem a necessária discussão social, em inobservância ao pacto federativo, e abrange diversos temas. Seus dispositivos, ademais, não se inserem em nenhum programa específico de política pública.<sup>3</sup>”

Nesse sentido, com o objetivo de atrair atenção para o tema, o presente artigo apontará se a Lei n. 13.465, editada em 11 de julho de 2017, estabeleceu os critérios, requisitos e os procedimentos necessários para a promoção da regularização fundiária urbana – REURB no Brasil, especialmente a regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S), como forma de garantir o direito à moradia da população.

---

<sup>2</sup> Regularização Fundiária Urbana. 2. Direito. I. Título: Regularização Fundiária Urbana. II. 1ª ed. – São Paulo : YK Editora, 2019, Autor: C. Silveira Marchi, Eduardo et. al., fl. 15.

<sup>3</sup> Novos paradigmas da regularização fundiária urbana : estudos sobre a Lei nº 13.465/2017, - São Paulo : Almedina, 2019. Vários autores, fl. 22.

Importa destacar, conforme definido no Projeto Área Legal Regularização Fundiária Urbana e Rural pela Corregedoria das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia<sup>4</sup>, que:

“regularização fundiária urbana é definida doutrinariamente como sendo o conjunto de medidas de ordem jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas à regularização de determinados núcleos urbanos informais, com incorporação ao ordenamento territorial urbano legalizado, promovendo a titulação e com isto dando concretude ao direito constitucional social à moradia e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade”.

Desta forma, o presente artigo abordará a eficácia da Lei n. 13.465/2017 como meio condutor do direito à moradia, cuja garantia está inserida nos artigos 6º, 182 e 183 da Constitucional Federal de 1988.

## **2 ABORDAGEM METODOLÓGICA**

O trabalho utilizou o método de estudo aplicado e qualitativo. Além disso, quanto aos seus objetivos, esses são exploratórios e descritivos. Com relação aos procedimentos de pesquisa, utilizou-se a bibliográfica e documental, especialmente as informações e direcionamentos determinados pelas normas que regulamentam a matéria no Brasil.

Portanto, o artigo baseou-se a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, assim como da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021.

Além disso, as fontes bibliográficas abrangeram a utilização de artigos científicos encontrados na rede mundial de computadores por meio da utilização das seguintes expressões: regularização fundiária; REURB-S; loteamento irregular; direito de propriedade; entre outras.

---

<sup>4</sup> Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Manual disponível em: <<http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2019/06/cartilha-area-legal-nova-versao.pdf>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

### **3 DIREITO A MORADIA. OS BENEFÍCIOS E A IMPORTÂNCIA DA IMPLANTAÇÃO DE PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COM INTERESSE SOCIAL PARA A POPULAÇÃO E PARA AOS MUNICÍPIO**

De acordo com o artigo 9º, da Lei nº 13.465/2017, a regularização fundiária urbana – REURB é o conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

Segundo o então Ministério das Cidades, os núcleos urbanos informais são “aqueles núcleos clandestinos, irregulares ou nos quais não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização<sup>5</sup>.”

A regularização fundiária urbana, em especial a de interesse social, constituídas por núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, surge como meio de assegurar o direito à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988<sup>6</sup>, sendo responsabilidade e competência comum da União, dos Estados e dos Municípios. A eles, União, Estados e Municípios cabem, conforme determina o art. 23, inciso IX, da Constituição, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico<sup>7</sup>”.

Israel Bachi e Leonardo da Rocha de Souza<sup>8</sup> citando D’Ambrósio (2013, p. 13), destacam que o direito à moradia pressupõe os seguintes requisitos:

---

<sup>5</sup> REURB Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017. Disponível em <[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha\\_reurb.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf)>. Acesso em 22 de dezembro de 2017.

<sup>6</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988 / art. 6º, disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 17 de novembro de 2022.

<sup>7</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988 / art. 23, inciso IX. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 17 de novembro de 2022.

<sup>8</sup> BACHI, Israel; SOUZA, Leonardo da Rocha. DIREITO HUMANO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC,

- “i) Segurança legal da posse: a posse deve ser protegida em qualquer uma das suas variadas formas, como locação, acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais. As pessoas devem ter segurança contra os despejos forçados, pressões incomodas e outras ameaças.
- ii) Disponibilidade de serviços, materiais, facilidade e infraestrutura: a moradia deve dispor de serviços essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição. As pessoas devem ter acesso a recursos naturais e comuns, água potável, energia para preparo de alimentos, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenamentos de comida, depósitos de resíduos e de lixo, drenagem do local e serviços de emergência.
- iii) Custo acessível: o custo com a moradia deve guardar proporção com níveis de renda, de modo a não ameaçar ou comprometer a satisfação com outras necessidades básicas. Deve haver subsídios públicos e financeiros para atender os incapazes de arcar com esse custo. O valor dos aluguéis deve também ser razoável.
- iv) Habitabilidade: a moradia deve ter espaço adequado, boa condição de higiene, garantir a segurança física de seus ocupantes e protegê-los do frio, da humidade, do calor, da chuva, do vento, das ameaças à saúde, dos vetores de doenças e dos riscos estruturais.
- v) Acessibilidade: as pessoas devem ter acesso à moradia adequada e deve ser dada prioridade aos grupos desfavorecidos, como idosos, crianças, deficientes físicos, doentes crônicos, doentes terminais, doentes mentais, vítimas de desastres naturais, moradores de áreas de risco, entre outros.
- vi) localização: a moradia deve ser localizada em áreas com opção de trabalho, serviço de saúde, escolas, creches e outros serviços públicos. Além disso, a moradia não deve estar em local poluído, nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem a direito à saúde dos habitantes.
- vii) Adequação cultural: a moradia deve preservar uma dimensão cultural, que inclui a maneira como ela é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseia. Também devem ser asseguradas, facilidades tecnológicas modernas.”

O direito à moradia também está incluído num conjunto de outros direitos fundamentais que, por sua vez, unidos, estabelecem o cumprimento das necessidades vitais de cada indivíduo. É o conjunto de direitos e garantias que dispõe sobre o próprio significado do princípio da dignidade da pessoa humana, norma que se encontra estampada no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

Nos ensinamentos do Ministro Alexandre de Moraes<sup>9</sup>, o significado de dignidade da pessoa humana é:

“[...] A dignidade da pessoa humana concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a idéia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.”

Portanto, segundo Samuel Menezes Oliveira, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, tem como um de seus objetivos:

“[...] a garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, a garantir a efetivação da função social da propriedade, o ordenamento sobre o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, a concretização do princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo<sup>10</sup>.”

Além disso, segundo referido autor, também são objetivos da regularização fundiária urbana:

“[...] a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano, constituindo sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes. Por conseguinte, deve-se ampliar o acesso à terra urbanizada

---

<sup>9</sup> MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 13<sup>a</sup> ed. \_ São Paulo: Atlas, 2003, p. 75.

<sup>10</sup> Regularização Fundiária Urbana: teoria, aspectos práticos, proteção ambiental e compliance no processo de regularização fundiária / Samuel Menezes Oliveira. - São Paulo: Editora Dialética, 2022. p. 49.

pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados<sup>11</sup>”

Outra característica interessante da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, é que o seu art. 10, inciso XI, estabelece que a concessão de direitos reais ocorrerá preferencialmente em nome da mulher. Essa regra contida no inciso XI “traz em si a atual mudança de paradigma no tocante ao desenvolvimento das cidades e o bem-estar dos seus cidadãos<sup>12</sup>”.

### **3.1 ASPECTOS LEGAIS**

Na forma do art. 23, da Lei nº 13.465/2017, o processo de regularização fundiária urbano de interesse social constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada unidade imobiliária integrante de núcleo urbano informal existente a partir de 22 de dezembro de 2016.

Os requisitos da regularização fundiária urbana com interesse social – REURB-S estão definidos em lei. São eles: *a)* o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; *b)* 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 *c)* em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Observa-se que a Lei nº 13.465/2017 estabeleceu no seu art. 23, § 4º, que na REURB-S sobre os imóveis públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, poderão ser reconhecidos o direito de propriedade dos ocupantes do núcleo urbano informal.

### **3.2 OS BENEFÍCIOS DA REURB-S PARA A POPULAÇÃO**

---

<sup>11</sup> Regularização Fundiária Urbana: teoria, aspectos práticos, proteção ambiental e compliance no processo de regularização fundiária / Samuel Menezes Oliveira. - São Paulo: Editora Dialética, 2022. p. 48.

<sup>12</sup> Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana : estudo sobre a Lei nº 13.465/2017 / coordenação Felipe Chiarello, Lilian Regina, Gabriel Moreira Pires. – São Paulo : Almedina, 2019. p. 191.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1984 dispõe em seu art. 25 inúmeros direitos dos seres humanos que estão relacionados do direito à moradia. Observe:

“Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle<sup>13</sup>.”

Nesse sentido, e em cumprimento ao que determina a Constituição Federal de 1988, especialmente as normas dos artigos 6º, 182 e 183, a Lei nº 13.465/2017 trouxe exigências, deveres e obrigações ao Poder Público para que ele faça as intervenções e os implementos necessários nos núcleos urbanos informais para garantir o direito à moradia à população.

Nos processos de regularização fundiária urbana de interesse social os municípios, os Estados e a União estão obrigados a desenvolver, no mínimo, a realização de obras de infraestrutura essencial que, segundo o art. 36, § 1º, da Lei nº 13.465/2017, são:

- a) sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;
- b) sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;
- c) rede de energia elétrica domiciliar; e
- d) soluções de drenagem, quando necessário.

Sendo assim, os processos que tratam de regularização fundiária urbana de interesse social buscam, especialmente, garantir a melhora da vida da população de baixa renda, notadamente em razão do fornecimento de serviços básicos necessários à vida, como o regular abastecimento de água potável e de energia elétrica, a disponibilização de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, e a oferta de transporte coletivo (transporte público), tudo para possibilitar o aumento na qualidade de vida dessa população.

---

<sup>13</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos#:~:text=Todo%20ser%20humano%20tem%20direito%20a%20um%20padr%C3%A3o%20de%20vida,casos%20de%20perda%20dos%20meios>>. Acesso em 22/12/2022.

O saneamento básico precário e o adensamento populacional nos locais onde a população se desenvolveu informalmente – núcleos urbanos informais –, sem a presença do Estado, resulta em adensamento populacional desordenado, em parcelamento do solo indevido, e com o aparecimento de doenças que poderiam ser impedidas com o simples fornecimento de água potável e o tratamento de esgoto.

Como consequência dessa precariedade estão, em especial, a instabilidade familiar e o baixo rendimento escolar dos integrantes dessas famílias.

Estudo realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, “65% das internações de pacientes com menos de 10 anos são provocadas por males oriundos da deficiência ou inexistência de esgoto e água limpa, bem como crianças que vivem em áreas precárias de moradia apresentam índices 18% menores de rendimento escolar<sup>14</sup>”.

Portanto, a “moradia está ligada ao existencial humano, à necessidade de o homem ocupar um determinado lugar no espaço territorial, que estabeleça condições de se estabelecer. É o espaço de vida do indivíduo<sup>15</sup>”.

Desta forma, a Lei nº 13.465/2017 tratou de desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais, bem garantiu o desenvolvimento social dos existentes, com o incremento de medidas e ações do Poder Público, tudo para fomentar o direito à moradia.

Tanto é que com a conclusão do procedimento de regularização fundiária urbana de interesse social se dará às famílias a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), conforme determinado no artigo 11, inciso v, c/c artigo 41, da Lei nº 13.465/2017, para a formalização do título conclusivo de regularização fundiária perante o Ofício de Registro de Imóveis competente.

Samuel Menezes Oliveira<sup>16</sup> disciplina em sua obra que:

---

<sup>14</sup> Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana : estudo sobre a Lei nº 13.465/2017 / coordenação Felipe Chiarello, Lilian Regina, Gabriel Moreira Pires. – São Paulo : Almedina, 2019. p. 195.

<sup>15</sup> *Op cit. p. 196.*

“Após sua emissão, deverá ser providenciada a publicação da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) no diário oficial do município ou jornal de circulação local, para fins de publicidade e encerramento do procedimento da regularização fundiária urbana.

Da publicação, encerra-se o procedimento, encaminhando-se a certidão de regularização fundiária (CRF) e o projeto de regularização fundiária urbana para registro perante o Ofício de Registro de Imóveis competente. Observa-se que é encerrado o procedimento administrativo, mas é a partir de então que se passam a ser executados os atos previstos em cronogramas para obras e adequações, valendo-se que deverá prosseguir o trabalho de fiscalização e monitoramento pela comissão de Reurb e demais secretarias competentes do Município.”

Certamente que a concessão do título de propriedade à pessoa de baixa renda por força do procedimento de regularização fundiária urbana, modifica o direito da coisa, revestindo a antiga posse precária do loteamento ou área urbana em direito de propriedade, “sobre os quais passa existir um vínculo jurídico que é o domínio<sup>17</sup>”, conforme determina o artigo 1.228, § 1º, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002<sup>18</sup>.

Em outras palavras, o beneficiário do programa regularização fundiária urbana passa a ter segurança jurídica sobre a posse, tornando-se titular da propriedade que foi regularizada – segurança jurídica sobre a coisa.

Desta forma, com o término do processo de regularização fundiária pelo ente (Município, Estado ou União), o direito à moradia se perfaz também com a expedição do título de propriedade ao cidadão, garantindo a execução tanto da função social da propriedade, da segurança jurídica do ato administrativo, como também da própria dignidade da pessoa humana.

### **3.3 OS BENEFÍCIOS DA REURB-S AOS MUNICÍPIOS**

Além dos inúmeros benefícios para a população de baixa renda, como amplamente apresentado acima, a conclusão dos processos de regularização fundiária urbana possibilitará aos Municípios, dentre outros: *a)* instituírem políticas públicas para

---

<sup>16</sup> Regularização Fundiária Urbana: teoria, aspectos práticos, proteção ambiental e compliance no processo de regularização fundiária / Samuel Menezes Oliveira. - São Paulo: Editora Dialética, 2022. p. 128 e 129.

<sup>17</sup> Registro Público e a Regularização Fundiária Rural / Antônio Alex Pinheiro. – Leme, SP – BH Editora, 2020. p. 12.

<sup>18</sup> BRASIL. Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 18 de novembro de 2022;

a arrecadação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; *b*) executar obras de engenharia e urbanística que permitirão o seu crescimento ordenado e a melhoria na sua infraestrutura; *c*) redução de custo com saúde pública da população; e *d*) prevenir ou a mitigar danos ambientais.

Isso porque, antes, sem a regularização fundiária urbana e sem titularização das posses/áreas/edificações, os Municípios certamente tinham dificuldade de instituírem a cobrança do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, bem como da taxa de coleta, remoção e destinação de resíduos sólidos domiciliares – TRSD. Desta forma, superada a questão da propriedade com a conclusão dos processos de regularização, os Municípios poderão melhorar as suas receitas com as cobranças desses tributos.

Afora isso, importa destacar, que os artigos 35 e 36, da Lei nº 13.465/2017, exigem dos processos de regularização fundiária uma série de implementação de elementos pelos municípios, que decerto garantirão o seu crescimento urbano ordenado e a melhoria na infraestrutura das áreas objeto da REURB-S.

O artigo 35 da citada lei determina o seguinte:

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

- I - 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;
- II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;
- III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
- IV - projeto urbanístico;
- V - memoriais descritivos;
- VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
- VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

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

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

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.”

Já o artigo 36 da lei antes referida dispõe que:

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

I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;

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

III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

V - de eventuais áreas já usucapidas;

VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;

VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;

VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;

IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.

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

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário; e

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

§ 2º A Reurb pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial.

§ 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

§ 4º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de regularização, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados, se for o caso.

§ 5º A planta e o memorial descritivo deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.

Portanto, como se verifica nos textos normativos a regularização fundiária urbana exige que os municípios executem várias **obras de engenharia** (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) e **urbanística**, que permitirão além do crescimento ordenado da cidade e a melhoria na infraestrutura, melhorar a qualidade da saúde pública dos habitantes desses centros.

Esse último item (melhoria na qualidade da saúde pública dos habitantes) impacta diretamente na redução dos custos do município com saúde pública.

Isso porque, com a edificação de sistemas de abastecimento de água potável e de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, haverá a interrupção da contaminação dessa população com doenças, como bem afirmou a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA<sup>19</sup> no texto publicado em seu sítio, segundo o qual:

“Os riscos à saúde pública estão ligados a alguns fatores possíveis e indesejáveis de ocorrerem em áreas urbanas e rurais, os quais podem ser minimizados ou eliminados com o uso apropriado de serviços de saneamento.

A utilização de água potável, por exemplo, é vista como o fornecimento de alimento seguro à população. O sistema de esgoto promove a interrupção da cadeia de contaminação humana. Já a melhoria da gestão dos resíduos sólidos (lixo), reduz o impacto ambiental e elimina ou dificulta a proliferação de vetores de doenças.”

Acerca desse tema, durante o terceiro dia do I Congresso Internacional de Engenharia de Saúde Pública e Saúde Ambiental - I Ciesa, o então Ministro da Saúde, Ricardo Barros, ressaltou a importância do saneamento básico para a saúde brasileira.

---

<sup>19</sup> Saneamento para Promoção da Saúde. FUNASA. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/saneamento-para-promocao-da-saude>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

O referido Ministro afirmou que: "Cada real investido em saneamento economiza quatro reais em saúde, agora a Organização Mundial da Saúde reze as contas e disse que não é mais quatro, é nove. Cada real investido em saneamento economiza nove reais em saúde, por isso que não poderia deixar de vir num Congresso da Funasa<sup>20</sup>".

Portanto, falar em saneamento básico na saúde pública (implementar sistemas de abastecimento de água potável, coletivo ou individual e de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual), e entender a sua importância nos processos regularização fundiária urbana, é falar em saúde pública que, por sua vez, se traduz na diminuição de doenças e, sistematicamente, em redução de custos para os Municípios.

Por fim, a regularização fundiária urbana de interesse social também resulta na prevenção e/ou mitigação de danos ambientais aos Municípios.

É que, segundo a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público Federal – MPF no, a consequência de ocupações urbanas irregulares são:

“[...] a degradação dos corpos hídricos que cortam as cidades, como também o aumento da ocorrência de enchentes, desmoronamentos com mortes e elevados danos patrimoniais na maioria das cidades. Dessa forma, do ponto de vista ambiental, urbanístico e socioeconômico, a ocupação das áreas de preservação permanente das cidades é uma das mais complexas questões a ser enfrentada pelo Poder Público e pela sociedade<sup>21</sup>.”

A problemática enfrentada pelos Municípios consiste justamente no fato de que quando as cidades não são planejadas, ou quando a ocupação ocorre sem a deliberação e fiscalização do Poder Público, como acontece nas ocupações populares especialmente

---

<sup>20</sup> FUNASA. Disponível em: <[http://www.funasa.gov.br/todas-as-noticias/-/asset\\_publisher/lpnzx3bJYv7G/content/-cada-real-gasto-em-saneamento-economiza-nove-em-saude-disse-ministro-da-saude?inheritRedirect=false](http://www.funasa.gov.br/todas-as-noticias/-/asset_publisher/lpnzx3bJYv7G/content/-cada-real-gasto-em-saneamento-economiza-nove-em-saude-disse-ministro-da-saude?inheritRedirect=false)>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

<sup>21</sup> Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente / 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. – Brasília : MPF, 2017. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 19 de dezembro de 2022. p. 07.

nos grandes centros, as principais consequências são: *a)* a falta de segurança pública, especialmente decorrente da ação da natureza – enchentes, desmoronamento de encostas; *b)* problemas com a saúde pública da população; *c)* a ausência do que seria o desenvolvimento adequado da vida humana.

Sendo assim, o processo de regularização fundiária urbana de interesse social também como objetivo a “harmonização do desenvolvimento das cidades com os princípios e garantias postos na CF<sup>22</sup>”, de modo a garantir o “desenvolvimento do homem com dignidade<sup>23</sup>.”

Neste sentido, Henrique da Silva Cavalher e Eustáquio Inacio de Noronha Neto ao citando Fiorillo (2003, p. 225):

“[...] significa dizer que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF art. 5º, caput) bem como garante a todos um piso vital mínimo, compreendidos pelos direitos sociais à educação, à assistência dos desamparados entre outros encartados no art. 6º.”

Portanto, a Lei nº 13.465/2017 passa a exigir inúmeras condições para a realização do processo de regularização fundiária urbana de interesse social, especialmente visando a organização e harmonização das cidades, como meio de efetivar as garantias constitucionais de direito a moradia e, notadamente, da dignidade da pessoa humana.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como apresentado acima, o direito à moradia é uma garantia constitucional. Nesse artigo verificou-se os aspectos legais, técnicos e sociais decorrentes da aplicação do processo de regularização fundiária urbana de interesse social nos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente pela população de baixa renda, com o fim de garantir justamente a efetividade desse direito.

---

<sup>22</sup> REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE MEIO URBANO. Henrique da Silva Cavalher e Eustáquio Inacio de Noronha Neto. Disponível em <[http://www.ienomat.com.br/revistas/judicare\\_arquivos/journals/1/articles/90/public/90-514-1-PB.pdf](http://www.ienomat.com.br/revistas/judicare_arquivos/journals/1/articles/90/public/90-514-1-PB.pdf)>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

<sup>23</sup> REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE MEIO URBANO. Henrique da Silva Cavalher e Eustáquio Inacio de Noronha Neto. Disponível em <[http://www.ienomat.com.br/revistas/judicare\\_arquivos/journals/1/articles/90/public/90-514-1-PB.pdf](http://www.ienomat.com.br/revistas/judicare_arquivos/journals/1/articles/90/public/90-514-1-PB.pdf)>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

O trabalho também apresentou alguns benefícios advindos à coletividade e aos municípios com a implementação do processo de regularização fundiária urbana de interesse social.

À população é possível verificar que a regularização fundiária urbana resulta diretamente na melhoria da qualidade de vida, notadamente porque exige do Poder Público a realização de obras engenharia e de infraestrutura nos núcleos urbanos informais para edificar os sistemas de abastecimento de água potável e de coleta e tratamento do esgotamento sanitário; como ainda de instalação de rede de energia elétrica domiciliar e soluções de drenagem.

Além disso, há a modificação da ocupação de posse para o implemento da propriedade, que acontece após a conclusão do processo de regularização com a titularização das áreas para as famílias que estão ocupando-as, resultando em segurança jurídica de natureza real para a população que ocupa os núcleos urbanos informais.

Por outro lado, com os processos de regularização fundiária urbana de interesse social os municípios também poderão instituir políticas públicas para eventual arrecadação de impostos sobre a propriedade, além de reduzirem despesas com saúde pública, em razão da interrupção de diversas doenças que deixarão de existir com o efetivo saneamento básico e de coleta e tratamento do esgotamento sanitário nos núcleos urbanos informais, além de poderem prevenir e/ou mitigar danos ambientais às cidades.

Portanto, o sistema de reurbanização dos núcleos urbanos informais proposto pela Lei 13.465/2017, com a regularização fundiária de interesse social, procura combater, especialmente, o saneamento básico (abastecimento com água potável, a coleta e o tratamento do esgotamento sanitário) precário, o adensamento populacional desordenado, o parcelamento indevido do solo e o aumento de doenças naquelas regiões, o que, por via de consequência, melhorará a vida da população ali localizada, garantindo-lhes, ainda, o título da propriedade.

## 5 REFERÊNCIAS

BACHI, I; SOUZA, L. R. DIREITO HUMANO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC**, Londrina, v. 4, n. 1, p 163-175, ago, 2019. ISSN: 2596-0075. Disponível em: <<http://revistadoidcc.com.br/index.php/revista/article/view/25>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 18 de novembro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629 (...) e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)>. Acesso em: 18 de novembro de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CAVALHER, H. S; NORONHA NETO, E. I; NORONHA NETO, E. I. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE MEIO URBANO. **JUDICARE - Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Alta Floresta**, v. v6, p. 01-21, 2014.

CHIARELI, F; REGINA, L.; PIRES, G. M. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana Estudos sobre a Lei n. 13.465/2017**. São Paulo: Editora Almedina, 2020.

FUNASA. **Saneamento para Promoção da Saúde**. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/saneamento-para-promocao-da-saude>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 13<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, p. 75, 2003.  
MPF. Ministério Público Federal. 4<sup>a</sup> Câmara de Coordenação e Revisão. **Série Manuais de Atuação – Regularização Fundiária Urbana Em Áreas De Preservação Permanente**. Brasília, 2018. p. 7. Disponível em: [[www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/765.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/765.pdf)]. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

OLIVEIRA, S. M. **Regularização Fundiária Urbana : teoria, aspectos práticos, proteção ambiental e compliance no processo de regularização fundiária**. 1. ed. São Paulo: Dialética, v. 1. 256p, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org> Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

OVANDO JUNIOR, A. **Regularização Fundiária Urbana: Comentários à Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. 1ª. ed. Belo Horizonte, MG: Editora Del Rey, 2021.

PINHEIRO, ANTONIO ALEX . O Registro Público e a Regularização Fundiária Rural. 1. ed. Belo Horizonte: Editora BH, p. 12, 2020.

MARCHI, E. C S. **Regularização Fundiária Urbana - Estudos sobre a Lei n. 13.465/2017**. 1a. ed. São Paulo: YK Editora, v. 1. 367p, 2019.

SOUZA, S. I. N de. Direito à moradia e habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, p. 81, 2004.

TJBA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Cartilha Projeto Área Legal**. Disponível em: <<http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2019/06/cartilha-area-legal-nova-versao.pdf>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.