

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS DE IMPERATRIZ - CCIM
CURSO DE DIREITO

RODRIGO SANTIAGO HERÊNIO

DA POSSE À PROPRIEDADE: a eficácia da política de regularização fundiária
urbana no município de Imperatriz/MA

RODRIGO SANTIAGO HERÊNIO

DA POSSE À PROPRIEDADE: a eficácia da política de regularização fundiária urbana no município de Imperatriz/MA

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Ellen Patrícia Braga Pantoja

Imperatriz
2024

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Herênio, Rodrigo Santiago.

da Posse À Propriedade: A Eficácia da Política de
Regularização Fundiária Urbana No Município de
Imperatriz/ma / Rodrigo Santiago Herênio. - 2024.
44 p.

Orientador(a): Ellen Patrícia Braga Pantoja.
Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão,
Imperatriz-ma, 2024.

1. Regularização Fundiária Urbana. 2. Núcleos Urbanos
Informais Consolidados. 3. Legitimação Fundiária. 4. .
5. . I. Pantoja, Ellen Patrícia Braga. II. Título.

RODRIGO SANTIAGO HERÊNIO

DA POSSE À PROPRIEDADE: a eficácia da política de regularização fundiária urbana no município de Imperatriz/MA

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Ellen Patrícia Braga Pantoja

Monografia apresentada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ellen Patrícia Braga Pantoja
Orientadora

Prof. Dr. Thiago Vale Pestana
Examinador I

Prof. Me. Denisson Goncalves Chaves
Examinador II

Dedico este trabalho a minha família,
especialmente à minha avó Maria e à minha mãe
Lenivan, que me fizeram chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha avó Maria e à minha mãe Lenivan, aos meus irmãos e à minha namorada Daniela por todo o apoio e amor nos momentos difíceis e pela compreensão nos momentos de ausência, enquanto me dedicava aos estudos e à realização deste trabalho.

Agradeço aos professores da Universidade Federal do Maranhão por todo o aprendizado e pelos conselhos durante a graduação.

À minha professora e orientadora Dra. Ellen Patrícia Braga Pantoja, deixo minha profunda gratidão por todos os ensinamentos, pela paciência, pelas correções e pelo comprometimento que foram essenciais no desenvolvimento deste trabalho e na minha formação profissional.

RESUMO

A presente pesquisa analisa a eficácia da política de regularização fundiária urbana (REURB) no Município de Imperatriz-MA, que surgiu sem um planejamento urbano adequado e se expandiu de forma rápida e desordenada. O estudo aborda a atuação da administração pública na regularização fundiária urbana, destacando os procedimentos administrativos realizados pela Secretaria de Regularização Fundiária Urbana (SERF) para regularizar imóveis através das certidões de regularização fundiária (CRF). O trabalho é uma pesquisa exploratória que utiliza o método dedutivo, valendo-se dos procedimentos bibliográficos e documentais para analisar a eficácia da política de regularização fundiária urbana em Imperatriz/MA, baseada na Lei Federal 13.465/2017. A análise foi realizada através de dados coletados nas serventias extrajudiciais de registro de imóveis, revelando que entre julho de 2017 e junho de 2024, foram realizadas 1.361 regularizações fundiárias no âmbito da Lei nº 13.465/2017, sendo que pelo menos 275 foram realizadas com base em títulos de propriedade fora dos padrões da lei da REURB. Além disso, o trabalho discute os desafios enfrentados na implementação da Lei nº 13.465/2017, analisando suas complexidades no caso específico de Imperatriz. Os resultados da pesquisa indicam um avanço importante na regularização fundiária urbana em Imperatriz, proporcionando segurança jurídica, inclusão social e desenvolvimento urbano. No entanto, sua implementação ainda enfrenta obstáculos como a necessidade de investimentos pelo Município em equipamento, pessoal e acordos com entes públicos e particulares, para garantir o avanço da REURB sobre as periferias e áreas de maior complexidade, tais como invasões, glebas e loteamentos irregulares. A continuidade e o aprimoramento dos processos administrativos previstos na lei são essenciais para garantir que seus benefícios sejam plenamente alcançados, promovendo um desenvolvimento mais justo e sustentável em Imperatriz.

Palavras-chave: regularização fundiária urbana; núcleos urbanos informais consolidados; legitimação fundiária.

ABSTRACT

This research analyzes the effectiveness of the urban land regularization policy (REURB) in the Municipality of Imperatriz-MA, which emerged without proper urban planning and expanded rapidly and disorderly. The study addresses the role of public administration in urban land regularization, highlighting the administrative procedures carried out by the Urban Land Regularization Department (SERF) to regularize properties through land regularization certificates (CRF). The project is exploratory research that uses the deductive method, relying on bibliographic and documentary procedures to analyze the effectiveness of the urban land regularization policy in Imperatriz/MA, based on Federal Law 13.465/2017. The analysis was conducted using data collected from extrajudicial real estate registries, revealing that between July 2017 and June 2024, 1,361 land regularizations were carried out under Law 13.465/2017, with at least 275 based on property titles that did not meet REURB standards. Additionally, the work discusses the challenges faced in implementing Law 13.465/2017, analyzing its complexities in the specific case of Imperatriz. The research results indicate significant progress in urban land regularization in Imperatriz, providing legal security, social inclusion, and urban development. However, its implementation still faces obstacles such as the need for municipal investments in equipment, personnel, and agreements with public and private entities to ensure the advancement of REURB in the outskirts and more complex areas, such as invasions, plots, and irregular subdivisions. The continuity and improvement of the administrative processes outlined in the law are essential to ensure that its benefits are fully realized, promoting more equitable and sustainable development in Imperatriz.

Keywords: urban land regularization; consolidated informal urban centers; land legitimation.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - CRF's Registradas No 6º Ofício Extrajudicial, Com Base Na Lei 13.465/2017	39
Gráfico 2 - Títulos administrativos de propriedade registrados no 6º Ofício Extrajudicial, fora dos padrões da Lei 13.465/2017	39
Gráfico 3 - Total de regularizações registradas por serventia	40

LISTA DE ABREVIATURAS

CGJMA	Corregedoria Geral da Justiça do Maranhão
COHAB/MA	Companhia de Habitação Popular do Estado do Maranhão
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GETAT	Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
NUIC	Núcleo Urbano Informal Consolidado
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
SERF	Secretaria Municipal de Regularização Fundiária Urbana
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	17
2.1. A Constituição 1988 e o Estatuto das Cidades: o marco inicial da regularização fundiária urbana	20
2.2. Lei 11.977/2009: Programa Minha Casa Minha Vida	23
2.3. Lei 13.465/2017: Lei da REURB	24
3. SISTEMA DA REURB.....	26
3.1. Conceito e natureza jurídica da REURB	26
3.2. Estruturação da REURB.....	27
3.3. Instrumentos da REURB e a Certidão de Regularização Fundiária	28
4. ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ NA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	33
4.1. Informações gerais sobre a questão urbanística em Imperatriz	35
4.2. Atuação do município de Imperatriz na implementação da REURB	37
4.3. A eficácia da política de regularização fundiária urbana em Imperatriz	38
5. CONCLUSÃO	42
REFERÊNCIAS.....	44

1. INTRODUÇÃO

A dinâmica entre a posse de terras pela população (especialmente a mais carente) e a promessa estatal de regularizá-las é um assunto tão antigo que se confunde com a própria história do Brasil. No contexto urbano, a questão fundiária se tornou cada vez mais evidente em razão do êxodo rural iniciado na segunda metade do século XX.

Em razão disso, diferentes legislações foram implementadas ao longo das décadas, buscando uma solução tanto para os problemas urbanísticos quanto para a regularização das propriedades imobiliárias. Tal preocupação se tornou evidente com a Lei Lehamnn (Lei 6.766/79), e se consolidou na Constituição Federal de 1988 (art. 182 e 183 da CF).

No entanto, os assentamentos urbanos se expandiram de forma mais rápida e desordenada do que a administração pública foi capaz de fiscalizar. Com efeito, muitos deles (senão a maioria) foram implantados irregularmente e com o passar do tempo se consolidaram, tornando praticamente impossível a sua reversão. No município de Imperatriz/MA a realidade não foi diferente.

A terra do Frei Manoel Procópio do Coração de Maria, fundada em 16 de julho de 1852, foi de um pequeno povoado denominado Vila de Santa Teresa para o segundo maior município do Maranhão, em uma rápida expansão urbana na década de 1980. Entretanto, com o desenvolvimento também vieram os assentamentos urbanos irregulares, que ao longo dos anos foram objeto de regularizações fundiárias promovidas pela prefeitura municipal.

Com o passar do tempo, os instrumentos jurídicos de regularização de imóveis urbanos foram se modernizando, notadamente com a introdução da política pública denominada Regularização Fundiária Urbana – REURB, incluída no ordenamento jurídico através Lei Federal 13.465/2017. Tal norma surge em substituição aos dispositivos constantes na Lei do Programa “Minha Casa Minha Vida” (Lei 11.977/2009), aproveitando alguns elementos e introduzindo novos institutos jurídicos, visando desburocratizar os procedimentos aplicáveis a esta política pública.

Dentre tais instrumentos, a Legitimação Fundiária merece destaque especial, por se tratar de um instituto jurídico inovador, que possibilita a aquisição originária da propriedade imobiliária de forma direta, no âmbito da REURB. Por outro lado, também

foi criado o conceito de Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC), sendo este um pré-requisito para implementação da REURB.

Do ponto de vista econômico e tributário, a lei traz os conceitos de REURB-S¹ e REURB-E², extraídos da Lei 11.977/2009 e que irão definir se o beneficiário será contemplado ou com a gratuidade dos emolumentos extrajudiciais para registro da REURB, bem como a responsabilidade por eventuais obras de infraestrutura.

Ademais, foram mantidos alguns instrumentos da lei anterior que disciplinava a regularização fundiária, tais como a demarcação urbanística e o projeto de regularização fundiária. A demarcação urbanística é um procedimento necessário e fundamental para execução da REURB, no qual serão identificadas as matrículas e transcrições dos imóveis públicos e particulares no perímetro de interesse. Após a identificação, são realizadas as diligências visando obter a anuência do proprietário tabular e promover a averbação dessa circunstância na Matrícula do imóvel.

Por sua vez, o projeto de regularização fundiária representa o núcleo técnico da REURB, pois irá reunir as peças técnicas necessárias ao registro imobiliário (plantas, memoriais descritivos) e à execução das obras de infraestrutura essencial, o que também evidencia o caráter interdisciplinar da norma. No caso de Imperatriz, tais instrumentos são essenciais na implementação da regularização fundiária, uma vez que o município é carente não só dos aspectos jurídicos da REURB, ou seja, o registro da propriedade em nome do ocupante, mas também da infraestrutura básica (água, esgoto, drenagem, pavimentação, energia elétrica).

Ao longo das décadas de 1970 e 1980 a Prefeitura de Imperatriz iniciou a titulação dos imóveis urbanos após ter recebido doações de grandes porções de terras (glebas) localizadas perímetro urbano, na área de expansão urbana e nas áreas de urbanização específica do município. Tais áreas foram demarcadas pelo Governo Federal nos projetos de regularização no âmbito da Amazônia Legal, promovidos pelo Grupo Executivo das Terras do Araguaia Tocantins (GETAT) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

No entanto, as titulações e os procedimentos administrativos adotados pela administração pública municipal foram colocados em xeque após a vigência da Lei

¹ REURB-S: Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social: destinada a regularizar núcleos urbanos ou unidades imobiliárias ocupadas predominantemente por população de baixa renda.

² REURB-E: Regularização Fundiária de Interesse Social: destinada a regularizar núcleos urbanos ou unidades imobiliárias ocupados pela população que não se enquadra na REURB-S.

13.465/2017 e do Decreto Federal n. 9.310/2018. Isso porque a nova legislação trouxe um padrão a ser seguido pelos municípios na condução dos processos administrativos e na expedição dos documentos, o que gerou conflitos entre as normas federais a prática do Município.

Acerca dessa problemática, Cunha (2021) cita que “as leis municipais que tratavam da regularização fundiária sob a égide da Lei nº 11.977/09 encontram-se automaticamente revogadas”. Nesse contexto, a Corregedoria Geral da Justiça do Maranhão (CGJMA) determinou, através da DECISÃO-GCGJ – 21742022 de 21/11/2022, que os títulos de propriedade em desacordo com a Lei 13.465/2017 não poderiam ser admitidos a registro, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade.

Em razão dessa decisão, houve uma suspensão total do registro dos títulos de propriedade que eram pelo Município de Imperatriz. Dessa forma, a Secretaria Municipal de Regularização Fundiária Urbana (SERF), órgão responsável pela aplicação da política de regularização fundiária em Imperatriz, teve que realizar adaptações em seus processos administrativos para se adequar à legislação vigente.

Em face disso, restam dúvidas quanto a eficácia dos instrumentos de regularização fundiária urbana previstos na legislação atual. E nesse contexto, o presente trabalho busca responder o seguinte questionamento: que resultados a implementação da política de regularização fundiária urbana, com base na Lei Federal nº 13.465/2017, tem apresentado no município de Imperatriz-MA?

A política de REURB tem como finalidade alcançar a plena regularização das unidades imobiliárias localizadas em áreas urbanas informais consolidadas, o que demanda a execução de ações no âmbito jurídico, ambiental, social e urbanístico. Logo, uma forma de aferir a dimensão jurídica desta política seria análise estatística dos registros públicos cartorários, uma vez que se são o destino final do procedimento administrativo da REURB.

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar, mediante levantamentos quantitativos e qualitativos, a eficácia da política de regularização fundiária urbana no Município de Imperatriz-MA, pautada na Lei Federal 13.465/2017. Para tanto, a pesquisa delimitou três objetivos específicos: 1) analisar a situação jurídica atual da regularização fundiária no município de Imperatriz/MA; 2) identificar possíveis entraves no procedimento administrativo de regularização fundiária urbana; 3) identificar eventuais casos atípicos ou complexos de regularização fundiária urbana em Imperatriz, que fogem às regras gerais da Lei nº 13.465/2017.

A pesquisa foi de natureza exploratória com uso da metodologia dedutiva, partindo de princípios gerais para alcançar conclusões específicas sobre a política de REURB em Imperatriz. Dessa forma, por meio dos procedimentos bibliográficos e documentais foi realizada uma análise histórica da questão urbanística e da regularização fundiária urbana em Imperatriz. Por outro lado, a análise quantitativa dos registros imobiliários realizados nas serventias extrajudiciais foi utilizada para mensurar a eficácia da implementação dessa política pública.

O presente trabalho foi segmentado em três capítulos, de forma a desenvolver a evolução da política de regularização de terras urbanas. No primeiro capítulo, buscou-se realizar um breve levantamento histórico da questão fundiária no Brasil, com destaque para o primeiro sistema de divisão de terras implantado, tendo em vista que o resgate histórico é fundamental para se compreender como o desafio dos aglomerados urbanos foi enfrentado pela legislação à época.

O segundo capítulo buscou apresentar a sistemática da REURB e seu funcionamento através dos seus instrumentos essenciais, detalhando cada um deles e explicando qual a sua função dentro do regime jurídico da Lei nº 13.465/2017, uma vez que tal compreensão é elementar para se compreender a estrutura da regularização fundiária urbana atual.

No terceiro capítulo foi realizada a apresentação dos dados obtidos através de consulta feita perante as serventias de registro de imóveis de Imperatriz, por meio dos quais foi possível mensurar o desenvolvimento da política de REURB no município. Ademais, por meio de entrevistas realizada com escreventes autorizados do 6º Ofício Extrajudicial de Imperatriz-MA, buscou-se compreender como a regularização fundiária se desenvolveu e o quão eficaz foi sua implementação do ponto de vista da serventia extrajudicial, especialmente em razão das mudanças trazidas pela nova legislação.

Em razão da complexidade do tema e dos desafios locais que muito influenciam na sua implementação, a análise quantitativa e qualitativa são fundamentais para uma compreensão aprofundada dos processos de regularização fundiária em Imperatriz.

A análise quantitativa permite mensurar o alcance e a eficácia das políticas públicas por meio do número de imóveis regularizados. Por outro lado, a análise qualitativa oferece esclarecimentos acerca da experiência dos profissionais que atuam

na REURB, as dificuldades enfrentadas no dia a dia e a percepção da população sobre a atuação do poder público.

Juntas, essas abordagens fornecem um panorama completo, pois evidenciam as áreas que necessitam de melhorias e ajudam a formular estratégias mais eficientes na implementação da regularização fundiária. Esse duplo enfoque analítico é essencial para garantir que as políticas não só alcancem seus objetivos legais, mas também causem uma transformação positiva e duradoura na população e no desenvolvimento urbano de Imperatriz.

No quarto capítulo foram sintetizadas as principais análises realizadas ao longo do estudo sobre a regularização fundiária urbana no município de Imperatriz, conforme a Lei nº 13.465/2017, evidenciando as impressões deixadas pelo tema.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Em razão do êxodo rural na sociedade brasileira, a população se organizou cada vez mais em conglomerados urbanos, causando profundas transformações no espaço urbano. Com efeito, coube ao Estado a tarefa de normatizar e implementar as políticas urbanísticas, de forma a organizar a ocupação do solo urbano e a dinâmica da transmissão de direitos reais sobre imóveis.

Dessa forma, compreender a história da regularização fundiária urbana brasileira e com o estado enfrentou essa problemática é fundamental revisitar os eventos históricos que lhe deram origem, especialmente o marco histórico onde a questão urbana foi colocada como política de governo.

A atenção Estado se concentrou, durante séculos, predominantemente na questão fundiária rural. Conforme cita Gonçalves (2014), com a chegada dos portugueses em 22 de abril de 1500 a coroa enfrentou o problema de decidir qual legislação seria aplicável e como explorar o território recém descoberto. Em razão disso, Dom João III concedeu a Martim Afonso de Sousa, por meio do “Alvará de Castro Verde” de 20 de novembro de 1530, poderes para dividir o território nacional em sesmarias, outorgando-as para quem quisesse morar ou promover sua exploração. Logo, tal medida teria sido a primeira na tentativa de organizar o território recém descoberto.

Dessa forma, o regime das sesmarias foi implementado com objetivo de promover o parcelamento do solo brasileiro e distribuir a terra. No entanto, não havia um direito de propriedade definitivo plenamente reconhecido, uma vez que as sesmarias eram concessões realizadas pelo império, sob condição resolutive. Portanto, se as condições não fossem cumpridas, as terras eram tomadas pelo Estado e distribuídas a outra pessoa (Silva, 1996).

O regime sesmarial durou de 1530 até 1822, quando foram proibidas as novas concessões de terras por sesmaria, conforme a Resolução 76, de 17 de julho de 1822. Dessa forma, entre 1822 a 1850 instaurou-se no Brasil um regime de posses ou de extralegalidade, pelo qual as terras eram ocupadas diretamente e sem qualquer controle por parte do Estado (Carvalho, 2010).

No que pese a Constituição Imperial de 1824 ter garantido o direito de propriedade, não houve legislação específica regulamentando a concessão e o registro das terras. Segundo Carvalho (2010) “entre 1822 e 1850, o país viveu o período de maior vazio legal referente à propriedade, ao uso e à posse da terra”. Com efeito, muitos posseiros ocuparam essas terras sem título oficial, baseando-se na ocupação e no uso contínuo da terra como justificativa para a posse.

Foi com a vigência da Lei nº 601/1850 (Lei de Terras) e seu Decreto regulamentador nº 1.318 de 1854, que o Estado passou novamente a repartição de terras, dessa vez por meio do Registro Paroquial, também conhecido como Registro do Vigário. O Registro do Vigário surgiu no contexto da falta de um sistema formal de registro de terras no Brasil colonial. As paróquias, administradas pelos vigários (sacerdotes), se tornaram centros de registro de terras.

Os vigários realizam os registros por meio de requerimentos solicitados pelos possuidores, e posteriormente os livros encaminhados à chamada Repartição Geral de Terras Públicas. A partir dos livros paroquiais, a referida repartição promovia a demarcação e divisão das terras devolutas, pertencentes ao império, promovendo a sua conservação (Cassettari e Salomão, 2023).

Nesse período, foi promulgada a Lei Orçamentária n. 317, de 21 de outubro de 1843 e seu Decreto Regulamentador n. 482, de 14 de novembro de 1846. Essas duas normas foram o marco inicial das serventias de registro de imóveis no Brasil. Para Kumpel e Ferrari (2020) “a ideia de um registro imobiliário, portanto, surge em função da necessidade (decorrente da grande extensão territorial do país e de uma economia fundada na agricultura) de proteger o crédito, e não a propriedade”. Dessa forma, percebe-se que as serventias de registro de imóveis não foram criadas com o objetivo de registrar os imóveis, mas sim as garantias hipotecárias, conforme disposto no art. 35³ da referida norma.

A partir da Lei nº 1.237 de 1864 cria-se o registro da transmissão dos imóveis, o que representou o início de um novo sistema que viria a fazer parte da regularização fundiária urbana. A lei em questão se tornou um marco fundamental para o direito brasileiro, na medida em que implementou um rol de direitos reais e o seu sistema de transmissão em livros próprios (Lago, 2020).

³ Art. 35. Fica creado um Registro geral de hypothecas, nos lugares e pelo modo que o Governo estabelecer nos seus Regulamentos.

Logo, é possível concluir que os pilares da regularização fundiária urbana foram formados lentamente através do reconhecimento do direito à propriedade privada plena, pela sua legitimação por parte do Estado, pela criação dos direitos reais e de um sistema de registros públicos para transmissão e conservação desses direitos. No entanto, percebe-se que o enfoque do direito brasileiro era a questão agrária, pouco se regulamentando acerca da questão urbanística, que só veio a se desenvolver a partir de 1937.

Com a urbanização crescente durante o século XX, o foco do direito brasileiro começou a se deslocar para as questões urbanas. O desenvolvimento de grandes centros urbanos e a consequente necessidade de organização espacial e legal dessas áreas impulsionaram a criação de normas específicas para a regularização fundiária urbana. Foi então que a legislação iniciou uma fase de regulamentação urbanística, reconhecendo a importância de adaptar o direito predominantemente agrário para as novas realidades urbanas.

O Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 foi o primeiro no sentido de regulamentar a transação e parcelamento do solo urbano. No entanto, a principal norma que consolidou tais disposições foi a Lei nº 6.766/79. A partir da referida norma, houve uma extensa aplicação dos institutos do loteamento e desmembramentos urbanos, promovendo um desenvolvimento ordenado das cidades (Medauar; Schirato; Miguel; Grego-Santos, 2020).

Essa transição foi marcada por um crescente reconhecimento da necessidade de garantir a propriedade plena e legal dos imóveis urbanos, bem como pela implementação de políticas e instrumentos que visavam a regularização das posses informais e a integração dos assentamentos precários ao tecido urbano formal. Nesse sentido, Soares et al. (2022) relata que:

O Decreto-Lei 58/37 elevou, significativamente, a segurança jurídica, econômica e social dos adquirentes de lotes, impondo ao loteador uma série de obrigações e responsabilidades, como é o caso da apresentação da documentação relativa ao imóvel, ao empreendimento pretendido e a demonstração de idoneidade da loteadora (Soares et al., 2022).

A partir desse período a legislação brasileira começou a incorporar princípios e diretrizes voltados à urbanização ordenada e ao direito das cidades, refletindo a transformação de uma sociedade predominantemente agrária para urbana. No entanto, em paralelo aos projetos regularizados, os parcelamentos e ocupações

irregulares do solo se expandiram rapidamente, o que demonstrou uma falha do Estado no controle do desenvolvimento urbano.

Por outro lado, a Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) desempenha um papel fundamental no contexto da regularização fundiária urbana, ao garantir a segurança jurídica das transações, promover a formalização das propriedades, e contribuir para a organização territorial e o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas. Segundo Kumpel e Ferrari (2020) a referida lei foi “responsável pela reunião, em diploma legal, de todos os princípios norteadores do Registro de Imóveis”. De fato, a referida norma representou um marco na consolidação do sistema de registros públicos brasileiro, estabelecendo conceitos fundamentais como a Matrícula, os atos de registro, atos de averbação, qualificação registral e registro de atos em espécie.

2.1. A Constituição 1988 e o Estatuto das Cidades: o marco inicial da regularização fundiária urbana

A Constituição Federal de 1988 representou um marco significativo na questão urbanística no Brasil. Ela introduziu princípios e diretrizes que transformaram a abordagem do planejamento urbano e da gestão das cidades, promovendo o desenvolvimento sustentável, a função social da propriedade e o direito à moradia.

No entanto, como efeito colateral da rápida expansão urbanística, as políticas urbanas não conseguiram acompanhar a dinâmica de transformação do território, o que resultou nos inúmeros assentamentos urbanos informais. Para Libório (2020) “o urbanismo moderno e seu correspondente regime jurídico surgem como uma reação aos problemas gerados pelas cidades industriais”. Com efeito, esta preocupação com a política urbana recebeu status constitucional pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, em resposta ao crescimento desordenado das cidades, que cada vez mais desafiam a administração pública na resolução dos conflitos urbanos.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

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

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

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (Brasil, 1988)

Por meio dos referidos artigos, a Constituição não somente delega aos municípios a execução das diretrizes do desenvolvimento urbano, como também cria o instituto jurídico da Usucapião Especial Urbana, como forma de regularização da propriedade imobiliária.

Os referidos artigos são regulamentados pelo Estatuto das Cidades (Lei Federal n. 10.257/2001), e são considerados um marco legislativo fundamental para o planejamento e desenvolvimento urbano no Brasil. São considerados os dispositivos mais significativos da referida lei, pois estabelecem os fundamentos constitucionais para a interpretação completa do Estatuto. Além disso, definem os objetivos e as diretrizes gerais da Lei 10.257/2001, organizando a aplicação de todos os artigos dessa lei (Fiorillo e Ferreira, 2019).

O Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor é o principal instrumento de política urbana, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes e para aquelas situadas em regiões metropolitanas ou áreas de especial interesse turístico. O Plano Diretor orienta o crescimento urbano, definindo diretrizes para o uso do solo, transporte, habitação, saneamento e infraestrutura, assegurando um desenvolvimento equilibrado e inclusivo.

Entre os instrumentos urbanísticos introduzidos pelo Estatuto da Cidade, destacam-se o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Esses mecanismos visam combater a especulação imobiliária e incentivar a

utilização adequada das propriedades, garantindo que cumpram sua função social. (Fiorillo e Ferreira, 2019)

No âmbito da regularização fundiária, o Estatuto da Cidade regulamentou o instituto da usucapião especial urbana individual e coletiva (art. 9º). Donizetti et al. (2022) cita que “ainda que não exista prévia matrícula, a função social da propriedade, de cunho constitucional, não pode ser relativizada se preenchidos os requisitos exigidos pela legislação constitucional e infraconstitucional”. Isso reforça a importância dos títulos judiciais como instrumentos de regularização fundiária ao lado dos títulos administrativos.

Outro marco jurídico significativo para a regularização fundiária urbana no Brasil ocorreu logo depois, com a edição da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Essa Medida Provisória, além de instituir o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), dispôs sobre a concessão de uso especial, conforme previsto no art. 183, § 1º, da Constituição Federal de 1988 (Kumpel e Ferrari, 2020). Percebe-se aqui novamente mais uma tentativa do Estado e promover a regularização fundiária urbana, no entanto, ainda se limitando à regularização da posse.

No contexto da evolução normativa, o Código Civil de 2002 também merece destaque, pois introduziu diversos institutos baseados na noção de função social, em contraste com a visão predominantemente individualista do código anterior. Dentre as mudanças é possível citar a extinção das enfiteuses trazida pelo art. 2.038 do Código Civil, assim como a redução dos prazos de usucapião, em comparação ao Código Civil de 1916.

Art. 2.038. Fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior, Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, e leis posteriores.

§ 1º Nos aforamentos a que se refere este artigo é defeso:

I - Cobrar laudêmio ou prestação análoga nas transmissões de bem aforado, sobre o valor das construções ou plantações;

II - Constituir subenfiteuse.

§ 2º A enfiteuse dos terrenos de marinha e acrescidos regula-se por lei especial (Brasil, 2002).

Por sua vez, a Lei nº 11.124/2005 inovou ao criar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), juntamente com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor. Tais medidas

reforçaram o objetivo de promover o desenvolvimento urbano através dos financiamentos habitacionais.

A questão fundiária urbana recebeu novo impulso com a Lei de Acesso aos Imóveis da União (Lei nº 11.481/2007), que abordou o acesso aos imóveis da União por beneficiários de programas habitacionais e incluiu a concessão de uso especial para fins de moradia no rol do art. 1.225 do Código Civil. Para Tartuce (2023) “houve um claro intuito de regularização jurídica das áreas favelizadas, dentro da política de reforma urbana, para que a situação de antidireito passe a ser tratada pelo Direito”. Dessa forma, percebe-se nesta lei uma nova tentativa de entregar à população algum direito sobre os imóveis que ocupam, ainda que por meio de concessões.

2.2. Lei 11.977/2009: Programa Minha Casa Minha Vida

Considerada a primeira legislação a implementar formalmente uma política de regularização fundiária urbana, a Lei n. 11.977/2009, conhecida como Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi um marco importante na política urbanística, trazendo profundas mudanças nas áreas dos direitos reais.

Sem dúvida a Lei n. 11.977/2009 é mais conhecida por seu programa habitacional, que é aplicado na maioria dos financiamentos de residências populares, destinadas à população de menor renda. Por outro lado, conforme cita Lunard (2024) “uma legislação que regulamenta a construção de novas moradias silenciando sobre a regularização de áreas ocupadas irregularmente não atende as necessidades dos moradores e da própria cidade”. E nesse sentido, a lei do PMCMV foi fundamental, uma vez que promoveu não só o financiamento de novas unidades imobiliárias, mas também a integração das já existentes.

A referida lei dispunha em seu art. 46:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 2009).

Nesse contexto, a lei propõe inúmeros benefícios ao delinear um conjunto abrangente de medidas que regularização de assentamentos irregulares e a titulação

de seus ocupantes, de tal forma que foi reproduzido na Lei 13.465/2017, com exceção da expressão “assentamentos irregulares, que foi substituída pelo conceito de núcleos urbanos informais.

A referida lei trouxe uma sistemática de regularização dos assentamentos informais, definidos no seu art. 47, VI como “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia”. Com efeito, a lei permitiu a concessão do direito real de posse conversível em propriedade no prazo de 5 anos, o que aplicada de forma coletiva, poderia representar a regularização de dezenas ou centenas de unidades simultaneamente.

No entanto, a norma trouxe consigo críticas relacionadas ao seu caráter mais restritivo em relação à regularização fundiária. Em seu texto, o conceito de assentamento urbano era mais limitado e trazia critérios específicos para seu enquadramento (art. 47, II), assim como concedia títulos de posse conversíveis em propriedade após 5 anos e não autorizar o remembramento das unidades oriundas da regularização de interesse social. (Kumpel e Ferrari, 2020).

2.3. Lei 13.465/2017: Lei da REURB

A Lei nº 11.977/2009 foi criada com o objetivo principal de reduzir o déficit habitacional no país, promovendo a construção de moradias para famílias de baixa e média renda. Além de incentivar a construção de novas habitações, também abordou a regularização fundiária de assentamentos urbanos, estabelecendo mecanismos para legalizar a posse de terrenos ocupados irregularmente.

Por outro lado, a Lei nº 13.465/2017 trouxe uma abordagem mais abrangente e detalhada para a regularização fundiária urbana e rural. Conhecida como a nova Lei de Regularização Fundiária, ela substituiu e expandiu os dispositivos da Lei nº 11.977/2009, introduzindo novos conceitos e procedimentos. Para Tartuce (2023) “norma emergente visa, mais uma vez, a resolver os graves problemas de distribuição da terra e do domínio que acometem o Brasil desde os primórdios de sua ocupação, após o seu ‘descobrimento’ por Portugal”. De fato, verifica-se na lei atual mais uma tentativa do Estado, dessa vez mais incisiva, no sentido de promover a regularização imobiliária.

Um dos principais destaques da Lei nº 13.465/2017 é a criação dos institutos da Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) e Regularização Fundiária de Interesse Específico REURB-E, que diferenciam os processos de regularização com base no perfil socioeconômico dos ocupantes. A REURB-S é voltada para populações de baixa renda e prevê a gratuidade de emolumentos extrajudiciais, enquanto a REURB-E se destina a outros grupos e pode incluir custos.

Outra inovação significativa da Lei nº 13.465/2017 é o conceito de Núcleo Urbano Informal, que define os assentamentos passíveis de regularização. Além disso, a lei introduz o instituto da Legitimação Fundiária, uma forma originária de aquisição da propriedade e reforça a importância da demarcação urbanística, um procedimento essencial para a viabilização da regularização fundiária. A Lei nº 13.465/2017 também manteve e aprimorou instrumentos da legislação anterior, como o projeto de regularização fundiária, que reúne as peças técnicas necessárias ao registro imobiliário e à execução das obras de infraestrutura.

3. SISTEMA DA REURB

A Lei n. 13.465/2017 introduziu a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como um sistema estruturado para regularizar assentamentos urbanos informais no Brasil, promovendo a inclusão social e o ordenamento territorial.

Segundo Nunes (2019):

Com o objetivo de normatizar a regularização fundiária urbana e rural, essa lei trata de várias hipóteses de regularização fundiária, tais como a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), além de prever a regularização fundiária em áreas rurais e na Amazônia Legal.

Dessa forma, observa-se que a nova lei busca consolidar as diversas formas de regularização fundiária, e no que se refere à regularização urbana, traz uma estrutura baseada, dentre outros fatores, na capacidade econômica da população predominante no núcleo urbano.

3.1. Conceito e natureza jurídica da REURB

Nos termos do art. 9º da Lei 13.465/2017, a 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” (Brasil, 2017). Trata-se de norma com caráter multidisciplinar, uma vez que evoca os diferentes ramos do direito necessários à concretização da regularização fundiária de imóveis urbanos.

As medidas jurídicas indicadas no caput tratam das ferramentas necessárias para reconhecer o direito de propriedade em favor dos ocupantes (Cunha, 2021, p. 33). Por outro lado, também estão incluídas as flexibilizações na legislação registral, urbanística e ambiental, de forma a tornar mais célere o procedimento.

Do ponto de vista urbanístico, as medidas têm como objetivo a requalificação fática das áreas ocupadas, cuidando dos investimentos necessários para garantir infraestrutura essencial à população (Marchi, Kumpel e Borgarelli, 2019, p. 50). Com efeito, tal como já era previsto na Lei do PMCMV, a nova lei propõe uma regularização do núcleo urbano para além da dimensão jurídica.

Na dimensão ambiental, a Lei nº 13.465/2017 foi alvo de críticas, especialmente nas alterações dos artigos 64 e 65 da Lei nº 12.651/12. Embora a lei promova a regularização de imóveis localizados em área de preservação permanente, mediante requisitos e melhorias ambientais, a constitucionalidade de ambos é questionada⁴, pois vai de encontro ao tradicional rigor das normas de preservação ambiental (Marchi, Kumpel e Borgarelli, 2019, p. 51).

Para incentivar seu pleno alcance, a lei da REURB trouxe mecanismos para afastar eventuais óbices à regularização dos imóveis. Tal objetivo é alcançado, no contexto da legitimação fundiária e da legitimação de posse, em razão do caráter originário da aquisição da propriedade, prevista no art. 23, §2º da Lei 13.465/2017), o que acelera a aquisição da propriedade formal pelos ocupantes (Cassetari, 2023).

Por outro lado, dispõe o art. 9º, §2º da Lei 13.465/2017, a REURB é aplicável somente aos núcleos urbanos constituídos até 22 de dezembro de 2016. Com isso, compreende-se que a lei se aplica apenas a situações pretéritas, não podendo ser utilizada como artifício para regularizar novos parcelamentos ou empreendimentos imobiliários (Cunha, 2021, p. 35).

A Lei 13.465/2017 consolidou o protagonismo dos municípios na execução da política de regularização da moradia. Com efeito, a REURB de interesse social merece especial atenção, pois representa um verdadeiro poder-dever atribuído ao ente público em impulsionar a regularização de áreas ocupadas predominantemente pela população de baixa renda, visando cumprir o direito social à moradia, previsto no art. 6º, caput da Constituição Federal.

3.2. Estruturação da REURB

A Lei nº 13.465/2017, ao introduzir a Regularização Fundiária Urbana (REURB), estabeleceu uma estrutura abrangente e detalhada para a regularização de assentamentos urbanos informais no Brasil. A REURB é projetada para promover a inclusão social, o ordenamento territorial e a segurança jurídica, facilitando o acesso à moradia digna.

A REURB se organiza em uma estrutura de cooperação entre o poder público e a serventia extrajudicial de registro de imóveis. Essa integração é fundamental para

⁴ ADI's n. 5.771, 5.787 e 5.883 ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal (STF)

o sucesso do procedimento, uma vez que o poder público é quem irá executar todas as fases administrativas da regularização, na maioria das vezes. Por outro lado, o Cartório de Registro de Imóveis é quem detém as informações das matrículas imobiliárias eventualmente afetadas e seus proprietários tabulares. Portanto, é seguro afirmar que o procedimento de regularização fundiária urbana começa e termina na serventia de registro de imóveis.

A REURB pode ser descrita em cinco fases: a) fase de instauração do procedimento, de ofício ou a requerimento de uns dos legitimados; b) fase de demarcação urbanística e investigatória; c) fase de levantamento cadastral dos beneficiários e medição das unidades imobiliárias; d) fase da titulação e do registro em cartório; e) fase de execução de obras de infraestrutura básica, se for o caso.

3.3. Instrumentos da REURB e a Certidão de Regularização Fundiária

Em primeiro lugar, é fundamental apresentar o conceito de “núcleo urbano informal consolidado”, tendo em vista que é o principal objeto de atuação da REURB. De acordo com o inciso II do art. 11 da Lei nº 13.465/17, o núcleo urbano informal consolidado (NUIC) 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” (Brasil, 2017).

Segundo a lei, um núcleo é considerado de “difícil reversão” quando se levam em conta fatores como o tempo de ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias avaliadas pelo município. Portanto, a análise da irreversibilidade é necessária quando existe um núcleo sem parcelamento do solo registrado (Cunha, 2023).

O NUIC é o objeto de atuação da REURB, e nele irão se concentrar os esforços para identificar e caracterizar as unidades imobiliárias, os beneficiários e eventuais proprietários tabulares no cartório de registro de imóveis. Para tanto, é necessário que o procedimento da REURB seja instaurado, de ofício ou a requerimento de alguma das partes legitimadas.

O art. 14 da Lei nº 13.465/2017 traz um rol amplo de legitimados para requerer a REURB:

Art. 14. Poderão requerer a REURB:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

§ 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da REURB confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

§ 3º O requerimento de instauração da REURB por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal. O rol extenso de legitimados permite amplo acesso à REURB em diferentes locais. Com isso, os municípios poderão processar requerimentos de regularização em diversos focos ao longo do perímetro, o que possibilita atender demandas de diferentes setores da sociedade civil, bem como das entidades públicas competentes. (Brasil, 2017)

O rol extenso de legitimados permite amplo acesso à REURB em diferentes locais. Com isso, os municípios poderão processar requerimentos de regularização em diversos focos ao longo do perímetro, o que possibilita atender demandas de diferentes setores da sociedade civil, bem como das entidades públicas competentes.

As classificações da REURB é um assunto que ainda gera discussões na doutrina, pelo fato de que a lei trouxe formalmente apenas dois tipos de regularização: REURB de Interesse Social (REURB-S) e REURB de Interesse Específico (REURB-E). No entanto, doutrinadores como Michely Freire Fonseca Cunha (2021) apresentam outros tipos de REURB que podem ser inferidos a partir da legislação, tais como: REURB Inominada, REURB Titulatória, REURB Intermediária e REURB Complexa.

A Lei n. 13.465/2017 introduziu duas modalidades principais de Regularização Fundiária Urbana (REURB) no Brasil: REURB-S (Regularização Fundiária de Interesse Social) e REURB-E (Regularização Fundiária de Interesse Específico). Ambas têm o objetivo de regularizar assentamentos urbanos informais, mas diferem em termos de beneficiários, procedimentos e condições de implementação.

A REURB-S é voltada para a regularização de áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda. Esta modalidade tem como objetivo principal promover a inclusão social e garantir o direito à moradia digna para

as famílias mais vulneráveis. Os beneficiários da REURB-S são isentos de custos relacionados aos emolumentos extrajudiciais e outros encargos do processo de regularização. Isso inclui taxas de cartório e outras despesas administrativas.

A REURB-E destina-se à regularização de áreas ocupadas por populações que não se enquadram como de baixa renda. Esta modalidade também visa regularizar assentamentos informais, mas seus beneficiários podem ser indivíduos ou grupos com maior capacidade financeira em comparação com os beneficiários da REURB-S. Diferente da REURB-S, os beneficiários da REURB-E podem ser responsáveis pelos custos de regularização, incluindo emolumentos extrajudiciais e outras despesas.

A demarcação urbanística definida no art. 11, IV da Lei nº 13.465/2017 é um dos instrumentos elementares no procedimento da REURB, pois tem como finalidade a delimitação do perímetro a ser regularizado. Dentro do perímetro, o poder público deve indicar quais são as áreas já registradas, identificar seus proprietários ou titulares de direitos reais e obter a sua anuência para dar seguimento ao procedimento.

O resultado da demarcação urbanística é a averbação, na matrícula do imóvel, da informação acerca da viabilidade da regularização fundiária. Caso o perímetro não possua matrícula em cartório, ela poderá ser aberta sem a indicação de proprietário, dispensando-se os requisitos da especialidade subjetiva previstos na Lei nº 6.015/1973.

Sem dúvidas a legitimação fundiária, prevista no art. 11, VII e art. 23 da Lei nº 13.465/2017, é o instituto jurídico mais importante no contexto da REURB. Trata-se de forma originária de aquisição da propriedade imobiliária, outorgada pelo ente público em favor dos beneficiários.

A legitimação fundiária confere ao ocupante a propriedade do imóvel livre e desembaraçada de quaisquer ônus (art. 23, §2º da Lei nº 13.465/2017) anteriores à regularização, exceto aqueles ligados diretamente ao beneficiário. Dessa forma, o referido instituto representa quase uma forma de “usucapião” sobre terras públicas, o que gera intensos debates doutrinários acerca dos seus efeitos.

Por outro lado, o art. 11, VI da Lei nº 13.465/2017 define a legitimação de posse como:

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 desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse (Brasil, 2017).

Trata-se de reconhecimento de posse sobre imóveis particulares, conversível em propriedade no prazo de 5 anos, caso atendidos os requisitos do art. 183 da CF (Usucapião Especial Urbana). Atendidos os requisitos legais, a legitimação de posse será convertida em propriedade automaticamente, constituindo forma originária de propriedade e produzindo os mesmos efeitos da legitimação fundiária.

Caso não atenda aos requisitos da Usucapião Especial Urbana, a Legitimação de Posse será convertida em propriedade caso atenda aos requisitos de qualquer das outras espécies de usucapião previstas na legislação em vigor. Cumpridos os requisitos, ela será convertida em propriedade a requerimento da parte interessada, perante a serventia de registro de imóveis competente.

No entanto, o art. 27 da Lei nº 13.465/2017 dispõe que o descumprimento das obrigações previstas na lei ensejará no cancelamento da legitimação de posse outorgada, ficando desobrigado a entregar qualquer tipo de indenização

O projeto de regularização fundiária urbana é o instrumento técnico a ser elaborado pelo ente público responsável por conduzir a REURB, devendo conter uma lista de documentos previstos no art. 35 da Lei nº 13.465/2017.

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, 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. (Brasil, 2017)

O procedimento administrativo da REURB, após cumpridas todas as etapas legais, culmina no documento chamado de “Certidão de Regularização Fundiária” (CRF) conceituado no art. 11, V e art. 41 da Lei nº 13.465/2017:

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

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

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

V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação. Trata-se de ato administrativo no qual se encerra a REURB, devendo ser encaminhado ao Cartório de Registro de Imóveis para efetivação do registro e abertura das matrículas individualizadas para as áreas ocupadas. (Brasil, 2017)

Conforme já citado anteriormente, o registro da CRF gera a aquisição originária da propriedade imobiliária livre de ônus, salvo exceções relacionadas à pessoa do próprio beneficiário. Nesse sentido, leciona Cassettari (2023):

A legitimação fundiária é a chave que leva à propriedade formal, podendo ser utilizada para imóveis públicos e privados, conjuntos habitacionais inacabados, condomínios irregulares, direito de laje, entre outros. Trata-se de um remédio eficaz para promover o acesso à propriedade formal, e, quando aplicado para regularizar moradias de pessoas carentes, trata-se da realização do mínimo existencial ou, em outras palavras, o acesso ao patrimônio mínimo. Ela também poderá ser aplicada para regularização de imóveis não residenciais, desde que reconhecido o interesse público na ocupação.

Dado o exposto pelo autor, é perceptível que o instituto da legitimação fundiária e seu efeito da aquisição originária da propriedade é o principal instrumento da Reurb, tendo em vista que possibilita de fato uma regularização da propriedade especificamente, podendo beneficiar um grande número de pessoas simultaneamente, dependendo a implementação adotada pelo poder público no caso concreto.

4. ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ NA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A regularização fundiária em Imperatriz seguiu vários passos semelhantes aos de muitos outros municípios, convertendo-se de área rural para urbana. A atuação de alguns órgãos públicos foi fundamental nesse processo. Por exemplo, o Grupo Executivo das Terras do Araguaia Tocantins (GETAT) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), na década de 1980, promoveram a demarcação de terras na região, separando as glebas rurais para fins de regularização fundiária e demarcando as áreas urbanas com o mesmo propósito.

Esses órgãos realizaram demarcações na área urbana de Imperatriz, separando o que era rural do que era urbano e delimitando as áreas de atuação do município em relação ao governo federal e estadual. Como resultado, parcelas de terras foram reservadas para a prefeitura realizar a regularização fundiária urbana.

Essa regularização só se tornou expressiva no início da década de 1980, quando a Prefeitura Municipal organizou a emissão dos títulos de propriedade municipais. Até então a maioria dos registros imobiliários realizados em Imperatriz eram Enfiteuses, também conhecidas como Aforamento, realizados conforme o Código Civil de 1916.

Conforme cita o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB (2012):

A enfiteuse, também denominada aforamento ou empraçamento, é o negócio jurídico pelo qual o proprietário (senhorio) transfere ao adquirente (enfiteuta), em caráter perpétuo, o domínio útil, a posse direta, o uso, o gozo e o direito de disposição sobre bem imóvel, mediante o pagamento de renda anual (foro).

No entanto, essa política apresentava problemas devido às demarcações precárias das terras tituladas, dificultando a identificação precisa das áreas. Com a vigência da Lei nº 6.015 de 1973, houve uma mudança na política pública municipal, que passou a extinguir os aforamentos e adotar um documento administrativo chamado Título Definitivo de Propriedade. Embora a legalidade desse documento fosse questionável pela falta de previsão legal específica, foi a forma adotada pela prefeitura por décadas para titular terras na região.

Milhares de imóveis foram titulados dessa forma até cerca de 2021, quando o Tribunal de Justiça do Maranhão, em um movimento para adaptar os municípios à política da REURB baseada na Lei nº 13.465 de 2017, expediu a DECISÃO-GCGJ – 21742022 de 21/11/2022, orientando os cartórios a não registrar os títulos definitivos expedidos pela prefeitura municipal, que estivessem em desacordo com a legislação da REURB.

Isso causou uma paralisação temporária nos serviços da prefeitura, que precisou se adaptar à nova política de regularização fundiária. Diversas reuniões foram realizadas entre o cartório e o município para definir os parâmetros e adequações necessárias para implementar a REURB em Imperatriz.

A prefeitura de Imperatriz então passou a dividir o perímetro do município em grandes núcleos urbanos que seriam enquadrados na regularização fundiária. Essa divisão se assemelha à divisão administrativa dos bairros na cidade. A regularização fundiária então passou a funcionar com a instauração de um processo administrativo de regularização fundiária para cada núcleo urbano demarcado na cidade, chamado de “processo mãe” ou “processo principal”.

Após a instauração desses processos, a prefeitura manteve a política de titulação individual das propriedades imobiliárias, tendo em vista que não foi possível aplicar uma metodologia de regularização em massa, como concebida na legislação. Isso se deu em razão do volume elevado de demandas de regularização fundiária que existem no município, associada com a falta de servidores suficientes bem como a complexidade contida em cada processo de regularização que era protocolado perante a Prefeitura.

Dessa forma, cada processo administrativo individual de regularização fundiária passou a ser vinculado a um processo principal de regularização. Ao instaurar o processo, a Prefeitura solicita a documentação pessoal do requerente, os documentos que provem a posse do imóvel, tais como como contratos, contas de energia e água, extratos de IPTU etc., bem como uma certidão de busca no cartório de registro de imóveis para verificar a situação jurídica atual do imóvel.

Dessa forma, a Prefeitura de Imperatriz adaptou a política de regularização fundiária à realidade local, promovendo a regularização de imóveis de forma individualizada e garantindo a expedição da Certidão de Regularização Fundiária a cada aos requerentes.

4.1. Informações gerais sobre a questão urbanística em Imperatriz

O município de Imperatriz não nasceu como uma cidade planejada, ou seja, não houve um planejamento urbano estruturado na sua fundação. Imperatriz se expandiu de forma irregular, crescendo sem um controle adequado. A história da cidade revela que não houve uma política forte de urbanização controlada, permitindo que o território urbano fosse ocupado de forma desordenada pela população.

Com essa ocupação desordenada, surgiram loteamentos e empreendimentos imobiliários que, muitas vezes, não seguiam a legislação. Na realidade, a maioria dos empreendimentos imobiliários em Imperatriz não obedeceu às normas legais. Isso foi agravado pela falta de infraestrutura básica, como a abertura de vias públicas, asfaltamento, fornecimento de água, eletricidade e outros serviços essenciais.

A ausência dessa infraestrutura básica contribuiu para que a cidade não se desenvolvesse de forma organizada. A falta de planejamento urbano e de políticas de controle resultou em uma expansão caótica, prejudicando o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida dos moradores.

No que diz respeito ao parcelamento do solo urbano e ao desenvolvimento da infraestrutura, o município de Imperatriz é caracterizado por diversos empreendimentos imobiliários. No entanto, poucos desses empreendimentos cumpriram integralmente a legislação urbanística, como a Lei nº 6.766 de 1979 – que regulamenta o parcelamento do solo urbano –, o Estatuto da Cidade, ou a lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano.

Assim, é perceptível que tanto a atuação do poder público na construção da infraestrutura básica e na promoção da regularização fundiária, quanto a atuação do setor privado, deixaram a desejar ao longo da década de 1980, quando houve a explosão de empreendimentos imobiliários na cidade. Imperatriz se expandiu rapidamente durante esse período, mas essa expansão não foi acompanhada pela regularização fundiária e pela implementação de infraestrutura básica adequada.

Imperatriz é uma cidade marcada também por conflitos fundiários, envolvendo tanto disputas de terras quanto invasões de propriedades públicas e privadas. Um dos casos mais marcantes na história de Imperatriz é a ocupação do bairro Bom Jesus, uma grande gleba de terras pertencente a uma empresa privada. Por volta de meados de 2015, essa área começou a ser invadida, e a ocupação se expandiu rapidamente.

Houve tentativas do poder público, ao longo dos anos, de promover a concessão de moradias para a população. São vários os exemplos dessa atuação governamental no sentido de promover a regularização fundiária e conceder moradia para a população de baixa renda. Um caso notável é o loteamento Vila Cafeteira, que era um empreendimento privado, mas foi pelo poder público, por meio da empresa pública denominada Companhia de Habitação Popular do Estado do Maranhão (COHAB/MA), para fins de titulação, destinada às famílias de baixa renda.

Outro exemplo é o loteamento Vila Vitória, um projeto construído pelo poder público para beneficiar centenas de famílias na região próxima à BR-010, no bairro Vila Nova. Mais recentemente, tivemos os conjuntos habitacionais Sebastião Reis Enéas e Canto da Serra. O conjunto Sebastião Reis Enéas foi bem-sucedido, mas o conjunto habitacional Canto da Serra enfrentou vários problemas, incluindo paralisações das obras ao longo dos anos.

O Município, por sua vez, também recebeu doações de empreendimentos imobiliários para fins de regularização fundiária urbana. Os loteamentos Vila Ypiranga, e Vila Redenção II, Vila Maderminas e Vila Independência II são exemplos de empreendimentos, que foram transferidos ao ente municipal para que promovesse a titulação em favor dos ocupantes. Além disso, houve a participação do poder público em outros projetos, como os conjuntos habitacionais Teotônio Vilela e Recanto Universitário, financiados pela Caixa Econômica Federal. Todos esses projetos representaram tentativas do governo em conceder moradias à população através de loteamentos e parcelamentos do solo urbano.

No que diz respeito à regularização fundiária, a prefeitura de Imperatriz possui uma secretaria dedicada a essa tarefa. A Secretaria de Regularização Fundiária Urbana (SERF), fundada pela Lei Complementar Municipal nº 001/2012, de 13 de dezembro de 2012, é o órgão municipal responsável pela implementação da política de regularização fundiária urbana.

A SERF é encarregada de receber as requisições de regularização fundiária, realizar os procedimentos administrativos e, atualmente, submeter esses projetos ao cartório de registro de imóveis para que se proceda com o registro imobiliário das unidades em favor dos beneficiários.

4.2. Atuação do município de Imperatriz na implementação da REURB

A atuação do município de Imperatriz na regularização fundiária urbana ocorre da seguinte forma: o beneficiário, possuidor de um imóvel urbano no município, comparece à Secretaria Municipal munido de seus documentos pessoais e quaisquer outros documentos que comprovem a posse do imóvel. A partir desse momento, a prefeitura municipal inicia a atuação de um processo administrativo com o objetivo de regularizar o imóvel.

A Secretaria solicita os documentos pessoais do beneficiário, os documentos do imóvel e também a declaração de anuência dos vizinhos para comprovar a posse mansa, pacífica e duradoura do imóvel. Caso o imóvel tenha sido adquirido por herança, é necessário apresentar, na medida do possível, os documentos que comprovem a herança da posse do imóvel. De posse desses documentos, a SERF encaminha um ofício ao cartório de registro de imóveis solicitando a certidão de busca do imóvel para verificar sua situação jurídica atualizada. Essa requisição pode ser feita diretamente ao cartório ou, caso tenha interesse, a parte interessada pode requerer a certidão e levá-la diretamente à Prefeitura junto com os demais documentos.

Se o imóvel estiver localizado em uma gleba pública municipal passível de titulação, o processo se dá de forma mais simplificada, uma vez que não é necessário realizar a prévia notificação do proprietário tabular. A prefeitura realiza então a demarcação do imóvel e a comprovação da posse do requerente, emitindo ao final uma certidão de regularização fundiária que é encaminhada ao cartório.

Se o imóvel estiver registrado em nome de um particular, a necessidade de integrar essa matrícula ao processo de regularização fundiária é avaliada. Se houver interesse público em regularizar o imóvel, a Prefeitura deve, nos termos da Lei nº 13.465 de 2017, notificar o proprietário tabular para integrar a matrícula dele à regularização fundiária do núcleo urbano em questão, garantindo o contraditório e ampla defesa do proprietário tabular.

Essa notificação deve ser realizada preferencialmente de forma pessoal, ou por edital, caso não seja possível localizar a parte. O proprietário notificado tem basicamente duas opções: a) impugnar o processo administrativo, momento em que o município tentará buscar uma solução consensual para o conflito; b) pode concordar

expressamente; c) não se manifestar, sendo considerada presumida a sua anuência; d) poderá impugnar judicialmente o procedimento.

Superada a questão da notificação, o município realizará a averbação na matrícula do particular indicando que o imóvel está sob regularização fundiária. A partir desse momento, a prefeitura estará habilitada a expedir a certidão de regularização fundiária em favor do morador, caso não seja necessário realizar nenhum outro procedimento adicional.

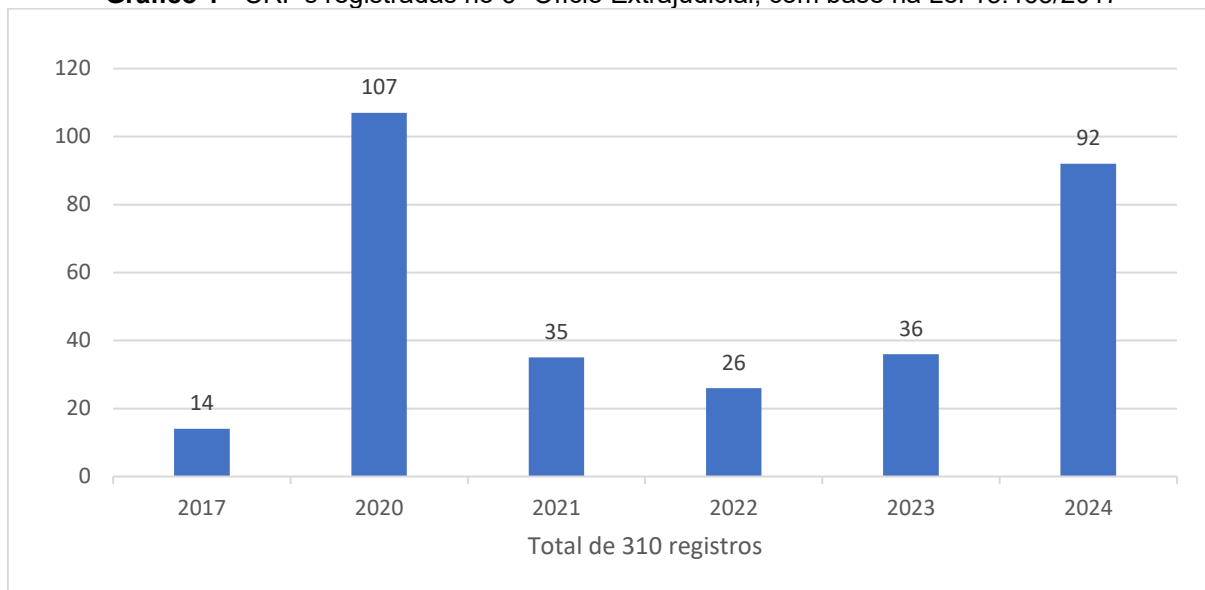
No contexto de um núcleo urbano, considerando que a prefeitura realiza regularizações individuais, é necessário avaliar se há necessidade de realizar melhorias públicas no imóvel. Esses melhoramentos públicos são realizados paralelamente à regularização fundiária. Portanto, a regularização possui dois eixos: o eixo jurídico, que garante a matrícula imobiliária em nome do morador, e o eixo de infraestrutura, que realiza as obras públicas para garantir a infraestrutura básica do imóvel.

4.3. A eficácia da política de regularização fundiária urbana em Imperatriz

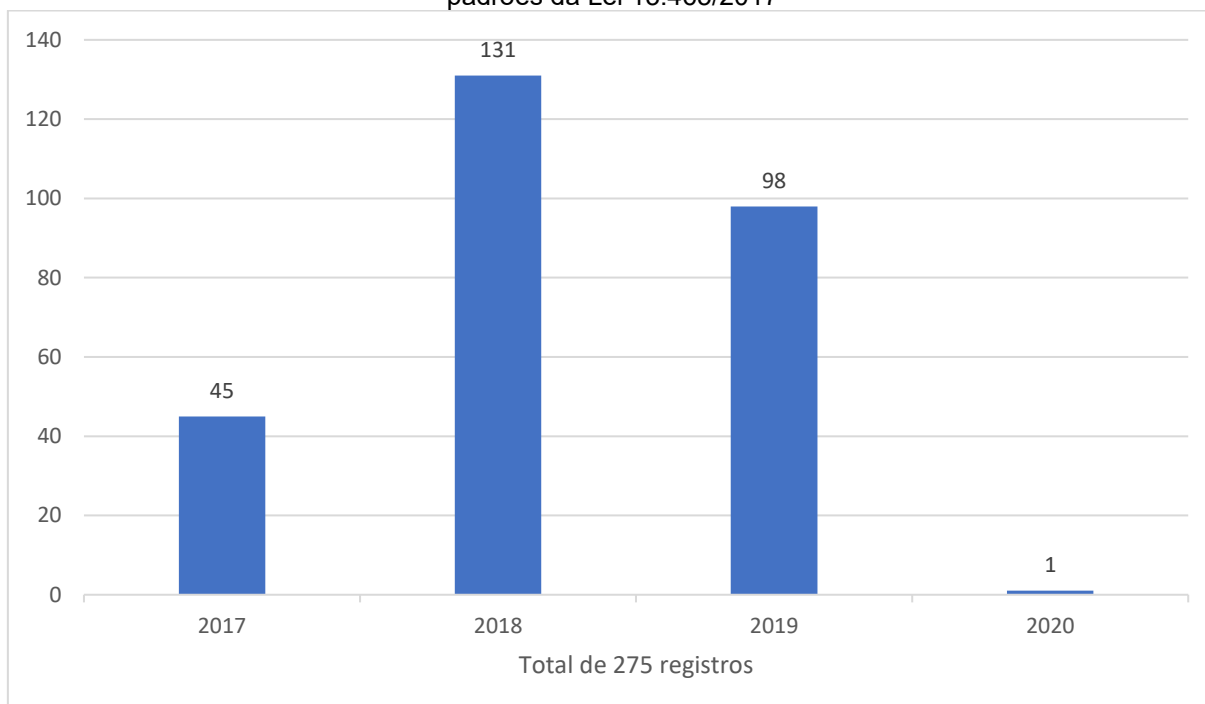
A eficácia da política de regularização fundiária urbana por parte do Município de Imperatriz foi aferida por meio de informações coletadas nas serventias extrajudiciais do 6º Ofício Extrajudicial de Imperatriz e 7º Ofício Extrajudicial de Imperatriz-MA.

A consulta na base de dados das serventias extrajudiciais foi fundamental para compreensão de quantas unidades imobiliárias foram regularizadas pela prefeitura de Imperatriz, uma vez que o resultado final de uma REURB é a abertura da Matrícula individualizada em favor do morador.

A análise se limitou ao território do município de Imperatriz-MA, com ênfase no período de julho de 2017 à junho de 2024.

Gráfico 1 - CRF's registradas no 6º Ofício Extrajudicial, com base na Lei 13.465/2017

Fonte: Elaborado pelo autor

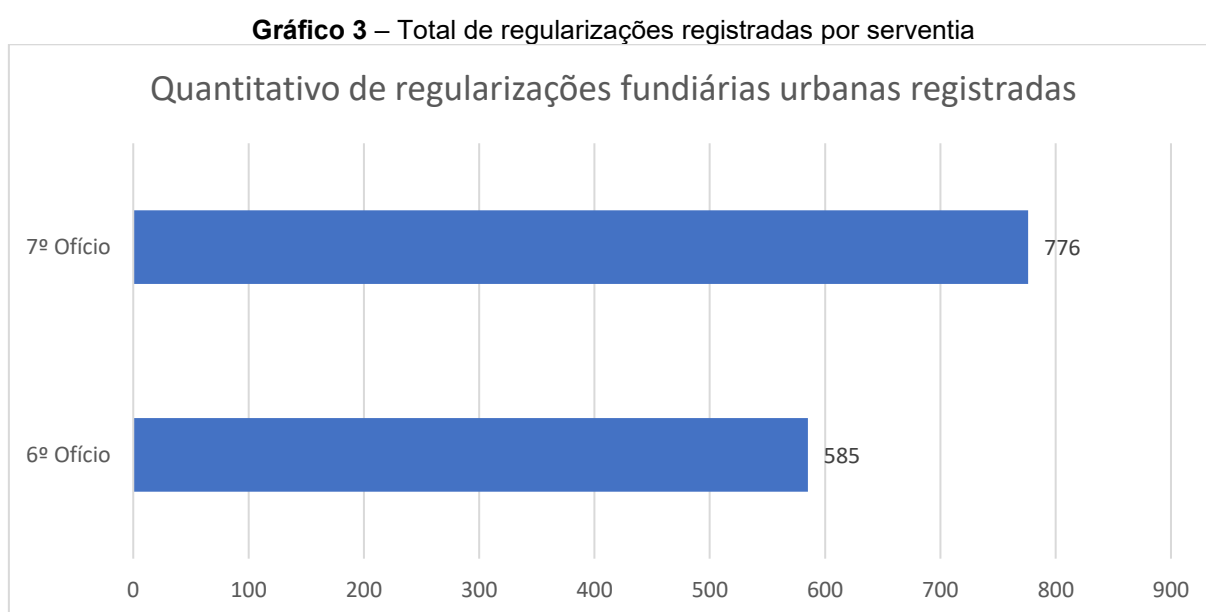
Gráfico 2 – Títulos administrativos de propriedade registrados no 6º Ofício Extrajudicial, fora dos padrões da Lei 13.465/2017

Fonte: Elaborado pelo autor

No acervo do 6º Ofício foram realizadas buscas estatísticas no sistema de registro imobiliário, período de julho de 2017 até junho de 2024. Segundo informações obtidas pelo 6º Ofício, foram registrados um total 585 regularizações fundiárias de imóveis urbanos, das quais 310 regularizações fundiárias foram realizadas com base

em certidões de regularização fundiária nos termos da Lei 13.465/2017, e 275 regularizações foram realizadas com base em títulos administrativos de propriedade fora dos padrões da Lei da Reurb.

No acervo do 7º Ofício foram solicitadas informações acerca dos registros de regularização fundiária realizadas no período de julho de 2017 até junho de 2024. Embora não tenha sido possível obter o quantitativo por ano, a serventia informou que foram realizados 776 registros de regularização fundiária.



Fonte: Elaborado pelo autor

Portanto, considerando ambas as serventias foram realizadas um total de 1.361 registros de regularização fundiária urbana entre julho de 2017 e junho de 2024.

Por outro lado, no que se refere ao aspecto qualitativo da pesquisa, foram realizadas entrevistas com dois escreventes de uma das serventias de registros de imóveis de Imperatriz. Segundo eles, Imperatriz é fruto de um crescimento e a regularização fundiária se mostra fundamental na resolução dessa problemática:

Imperatriz é fruto de um crescimento urbano centralizado em um núcleo irregular, com a desconcentração urbana acontecendo na última década, apenas. Os bairros mais bem localizados e aparelhados são todos oriundos de uma mesma área. O comércio imobiliário é ligado diretamente à sua regularidade registral. É nesse ponto que a importância da regularização fundiária urbana se ressalta, pois é a única maneira inicial de registro dos imóveis localizados no bairro centro e suas imediações. Ademais, a regularização de núcleos urbanos mais afastados dá as mesmas garantias

aos moradores de áreas menos privilegiadas. (Entrevistado 01, homem, escrevente extrajudicial, 31 anos, 10 anos de serviço extrajudicial)

É de extrema importância e urgência a mobilização para o efetivo processo de regularização fundiária na cidade de Imperatriz, tendo em vista que uma grande quantidade de bens imóveis de diversos bairros ainda depende da ação de órgãos públicos para regularizar a situação de sua propriedade, e a maioria deles foram adquiridos há muitos anos por quem hoje dá uma função social a esses bens, seja ela de moradia, comércio ou outra finalidade. (Entrevistado 02, homem, escrevente extrajudicial, 29 anos, 10 anos de serviço extrajudicial)

Questionados acerca da eficácia da política de regularização fundiária urbana em Imperatriz, ambos concordaram que a REURB lei ainda pode beneficiar muitos núcleos, mas que ainda há espaço para melhora na execução dos procedimentos administrativos:

Falando estritamente sobre o município de Imperatriz, baseado na prática registral e no tato com o atendimento ao público alvo dessa lei, posso afirmar que a lei ainda pode beneficiar muitos núcleos urbanos. Em síntese, a lei atendeu a necessidade de muitos cidadãos, mas a municipalidade deve fazer mais empenho principalmente na arrecadação de núcleos urbanos que atualmente se encontram em um "limbo" registral, mas que já ocupam um espaço fático e sem registro. (Entrevistado 01, homem, escrevente extrajudicial, 31 anos, 10 anos de serviço extrajudicial)

Eu acredito que no caso do município de Imperatriz, poderia ter sido feito muito mais desde o início da vigência da Lei 13.465/2017, mesmo porque o Poder Público ficou praticamente inerte frente a essa mudança na legislação por alguns anos, não utilizando de forma ampla o instituto da Reurb. Hoje, ainda que, de acordo com a minha visão, falte celeridade no andamento dos processos junto à Secretaria de Regularização Fundiária, pode-se afirmar que há um certo avanço na titulação de alguns núcleos urbanos, observando o volume de serviços protocolados em nossa Serventia nos últimos meses. (Entrevistado 02, homem, escrevente extrajudicial, 29 anos, 8 anos de serviço extrajudicial)

Dessa forma, partindo da experiência de profissionais com anos de experiência no serviço extrajudicial, e que presenciaram a aplicação prática lei 13.465/2017, percebe-se que, apesar da REURB estar em andamento em Imperatriz, ainda são necessárias medidas por parte da Prefeitura no sentido de acelerar os procedimentos administrativos.

5. CONCLUSÃO

O Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) teve como objetivo realizar uma análise quantitativa e qualitativa acerca da eficácia da política de regularização fundiária em Imperatriz, com base na Lei n. 13.465/2017. Para isso, buscaram-se informações estatísticas nas serventias de registro de imóveis de Imperatriz, bem como o ponto de vista, por meio de entrevistas, de escreventes extrajudiciais que atuaram diretamente no registro imobiliários dessas regularizações.

A partir dos resultados obtidos, infere-se que a política de REURB aplicada no município de Imperatriz, com base na Lei nº 13.465 teve sua eficácia mitigada, tendo em vista que apesar das adaptações realizadas pela Prefeitura Municipal para se adequar à legislação vigente, ainda há espaço para melhora na regularização dos núcleos urbanos informações consolidadas.

No entanto, não há como negar os benefícios trazidos pela nova lei da REURB, uma vez que permitiu a regularização fundiária de centenas de unidades imobiliárias, permitindo que a população consiga realizar operações imobiliárias com maior tranquilidade. Por outro lado, o acesso ao crédito se torna mais facilitado, uma vez que a garantia imobiliária é atraente para os credores, o que movimenta a economia local.

Outro avanço significativo foi a facilitação do processo de usucapião extrajudicial, permitindo que o reconhecimento da propriedade por usucapião fosse feito diretamente em cartório, sem a necessidade de ação judicial, quando não houver contestação. A lei também aprimorou os instrumentos urbanísticos, como a demarcação urbanística e a legitimação fundiária, para facilitar a regularização e o desenvolvimento ordenado das cidades. Esses instrumentos são fundamentais para promover o crescimento urbano sustentável e garantir o uso adequado do solo urbano.

Os impactos da Lei nº 13.465/2017 são amplamente positivos. Ao facilitar a obtenção de títulos de propriedade, a lei proporciona segurança jurídica a milhões de famílias, garantindo direitos e promovendo a cidadania. A regularização fundiária de interesse social inclui populações vulneráveis no mercado formal de propriedades, proporcionando acesso a crédito, infraestrutura e serviços. Além disso, a lei incentiva o desenvolvimento ordenado das cidades e áreas rurais, promovendo o crescimento econômico e melhorando a qualidade de vida.

A simplificação dos procedimentos de regularização reduz a burocracia e acelera o processo de legalização de imóveis, permitindo que mais pessoas regularizem suas propriedades de maneira eficiente. Com propriedades regularizadas, os proprietários passam a ter acesso a financiamentos e investimentos, impulsionando a economia local.

Apesar dos avanços, a implementação da Lei nº 13.465/2017 enfrenta desafios. É necessário capacitar os municípios para aplicar corretamente os novos procedimentos e instrumentos legais. Além disso, a lei exige que os municípios adaptem suas normas urbanísticas e de regularização fundiária às novas diretrizes. A fiscalização rigorosa e os mecanismos de controle são essenciais para garantir a implementação eficiente da lei e evitar irregularidades.

Portanto, conclui-se que, apesar dos obstáculos que mitigam os seus impactos, a regularização fundiária urbana no município de Imperatriz/MA, com base na Lei n. 13.465/2017 é uma política eficaz, uma vez que o Município conseguiu se adaptar à realidade da nova legislação. No entanto, é necessário que a Prefeitura Municipal realize investimentos na REURB com objetivo de dar maior celeridade aos processos administrativos e garantir uma maior cobertura de aplicação desse instituto jurídico.

REFERÊNCIAS

BECK, Felipe Quintella Hansen; DONIZETTI, Elpídio; DONIZETTI, Tatiane. **Curso de direito civil**. São Paulo: Atlas, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **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, 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências, 1979**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS, 2005**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, 2001**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências, 1973**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Manual didático de direito agrário**. Curitiba: Juruá, 2012.

CASSETTARI, Christiano; SALOMÃO, Marcos Costa. **Registro de Imóveis**, São Paulo: Foco, 2023.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana REURB**. Salvador: Juspodivm, 2019.

FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; ALMEIDA, Marcelo Manhães de; LEVY, Wilson (Coord.). **Direito urbanístico, ambiental e imobiliário**: a partir de casos complexos. Indaiatuba: Editora Foco, 2022.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado**: Lei n. 10.257/2001 (Lei do Meio Ambiente Artificial). São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GENTIL, Alberto (Org.). Registros públicos. Rio de Janeiro: Método, 2023.

GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. **O regramento jurídico das Sesmarias**. São Paulo: Leud, 2014.

Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. **Enfiteuse – Aforamento ou Emprazamento**. São Paulo: IRIB, 2012.

KUMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**, Volume 5. São Paulo, 2020.

LAGO, Ivan Jacopetti do. **História do registro de imóveis**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

LOPES, Miguel de Maria Serpa. **Tratado dos registros públicos**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1960.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2023.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. DECISÃO-GCGJ – 21742022. São Luís, MA: Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão [2022]. Acesso em: 17 jun. 2024.

MARCHI, Eduardo C. Silveira; KUMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana**. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2019.

MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; GREGO-SANTOS, Bruno (Coord.). **Direito urbanístico**: estudos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

NUNES, Cicília Araújo. **Regularização Fundiária Urbana e o Direito à Moradia Adequada**: Construção Social da Regularização Fundiária Urbana. Uberlândia: LAECC, 2019.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, Lúgia Osorio. **Terras Devolutas e Latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996.

SOARES, Alessandro et al. **Direito urbanístico, ambiental e imobiliário**: a partir de casos complexos. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022.

SOUSA, José Herênio de. **Imperatriz! Nossa avozinha, aos 100 anos de idade:** Porque Sibéria maranhense. Brasil: Gráfica e editora Brasil, 2017.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil:** volume único. Rio de Janeiro, Forense; Método, 2022.