



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00625347/2018

Nota Técnica nº 9/2018-PFDC, 07 de novembro de 2018

Tema: Lei 13.465/2017. Regularização fundiária urbana.

Ref. P.A. Nº 1.00.000.017210/2018-19 - Grupo de Trabalho Direito à Cidade e Moradia Adequada

1. A Lei nº 13.465/2017 disciplinou integralmente a regularização fundiária de núcleos de ocupação informal em áreas urbanas, tendo revogado expressamente a disciplina da matéria constante na Lei nº 11.977/2009.
2. Não houve apenas uma mudança de disciplina legislativa, mas, de fato, uma total mudança de paradigma teórico no tocante à regularização fundiária urbana (Reurb).¹ Ademais, buscou-se, essencialmente, ampliar a autonomia dos municípios nesse processo e desburocratizar a Reurb.
3. A Procuradoria-Geral da República ajuizou a Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5.771 em face da totalidade Lei 13.465/2017, alegando, em apertada síntese, ausência de urgência para a edição da Medida provisória nº 759/2016 (convertida, após, na lei ora analisada) e, no âmbito material, um tratamento incompatível da lei com o direito constitucional à moradia adequada, com a participação popular no planejamento da cidade e com a necessidade de observância de planos diretores e licenciamentos ambiental e urbanístico.
4. Embora se devam respeitar os fundamentos da ADI, fato é que, durante seu trâmite e enquanto não se suspenderem os efeitos da Lei nº 13.465/2017, esta continuará a regular a Reurb no país, não sendo lícito paralisar os procedimentos que nela se fundamentam por prazo indefinido, até que o STF se posicione definitivamente sobre o tema.
5. Por essa razão, este Grupo de Trabalho, na tentativa de viabilizar a atuação efetiva do MPF na tutela do direito à moradia adequada, resolveu elaborar o presente documento, no qual identifica pontos relevantes da legislação vigente e os principais cuidados que devem ser adotados para que um processo de Reurb não venha a fragilizar o direito à moradia de pessoas

¹ Sobre essa perspectiva, vide o seguinte artigo, disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

em estado de vulnerabilidade.

6. Antes de se adentrar numa análise mais aprofundada da legislação, é importante apontar alguns conceitos básicos para a compreensão do tema. Deve-se dar especial atenção aos seguintes institutos (cuja norma legal que o conceitua será indicada, não sendo transcrita no presente documento para evitar desnecessário alongamento): a) núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado (art. 11, I, II, III, da Lei nº 13.465/2017; b) demarcação urbanística (art. 11, IV, da Lei nº 13.465/2017).

7. Ademais, uma pequena diferenciação deve ser feita. Haverá duas hipóteses distintas de regularização fundiária urbana: a regularização por interesse social (Reurb-S), focada para população predominantemente de baixa renda; e a regularização de interesse específico (Reurb-E), para as demais hipóteses (art. 13, I e II, da Lei nº 13.465/2017).

8.. Repare-se que a definição de população de baixa renda ficou a cargo de ato normativo do Poder Executivo municipal. Há a vantagem de cada município poder refletir melhor a sua realidade socioeconômica, mas há que se ter cuidado para evitar o desvirtuamento do instituto para aplicar a Reurb-S a uma população que não seja, de fato, de baixa renda. As diferenças entre as duas modalidades, naquilo que seja de maior importância, serão destacadas ao longo do texto.

9. Iniciando a análise, percebe-se que um ponto positivo da nova legislação foi a simplificação dos procedimentos da Reurb. Um desses pontos, no tocante à Reurb-S (interesse social), foi a isenção de emolumentos e custas de diversos atos registrais, nos termos do art. 13, §1º, da Lei 13.465/2017. Outrossim, tais atos registrais independem da comprovação de pagamento de tributos e penalidades, conforme art. 13, §2º, do mesmo diploma legal.

10. Já o art. 13, §4º, admite que a Reurb contemple o uso misto de atividades no núcleo urbano, a fim de permitir a integração social e a geração de emprego. Aliás, é importante que o processo de Reurb reflita a realidade existente nos núcleos, como se debaterá abaixo.

11. Inovação também benéfica foi a inserção de um amplo rol de legitimados, no art. 14 da Lei 13.465/2017, para requerer o procedimento de Reurb, destacando-se a legitimidade do Ministério Público. Há que se ressaltar a legitimidade dos proprietários dos terrenos, loteadores



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

e dos incorporadores, o que pode gerar situações de mascaramento de ilegalidades. Porém, o legislador ressaltou a responsabilidade administrativa, civil e criminal destes no art. 14, §3º, desta lei, devendo o MP zelar pela sua efetiva responsabilização.

12. A Lei 13.465/2017 trouxe um amplo rol de instrumentos passíveis de utilização na Reurb em seu art. 15. Alguns deles são figuras jurídicas inéditas no ordenamento brasileiro, com acentuado destaque para a legitimação fundiária.

13. Dentre as medidas de simplificação, aponta-se o disposto no art. 17 da Lei, que permite, na Reurb-S em terras públicas, um único ato para registrar o projeto de Reurb e conceder direito real aos beneficiários.

14. Após intensas críticas na tramitação da Medida Provisória, o legislador decidiu preservar a figura das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), prevendo-as no art. 18. As ZEIS são um importante instrumento de planejamento urbanístico, no qual se identifica uma região cuja população enfrenta especial vulnerabilidade e se busca dar a ela o tratamento urbanístico e social adequado. Nos termos da atual Lei, porém, trata-se de instrumento facultativo para fins de Reurb, conforme art. 18, §2º, o que se pode entender como uma medida de desburocratização, mas também uma fragilização do planejamento urbano.

15. Nos arts. 19 a 22 da Lei 13.465/2017, é disciplinado o procedimento de demarcação urbanística, no qual é feito um levantamento e caracterização da área a ser regularizada. Trata-se, contudo, de ato não obrigatório para a Reurb (art. 19, §3º).

16. Segundo o art. 11, IV, da Lei 13.465/2017, compreende-se a demarcação urbanística como o procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

17. O tratamento dado à demarcação urbanística buscou a facilitação do procedimento, inclusive com a possibilidade de delegação de alguns atos aos registros de imóveis (art. 20, §5º). Ademais, a demarcação trará uma fiel caracterização da área, com identificação das construções, equipamentos, proprietários e possuidores existentes, bem como a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

notificação dos interessados para eventuais impugnações. Ao fim, há o registro de documento, averbado ao RGI, com rico detalhamento da situação encontrada. No caso de inexistência de imóvel matriculado na área objeto da demarcação, proceder-se-á à abertura de nova matrícula, dispensadas a retificação do memorial descritivo e a apuração de área remanescente, conforme art. 22, §2º.

18. Por fim, cabe ressaltar que, de acordo com o art. 22, §6º, não se exigirá, para a averbação da demarcação urbanística, a retificação da área não abrangida pelo auto de demarcação urbanística, ficando a apuração de remanescente sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido.

19. Nos arts. 23 e 24, é disciplinada a legitimação fundiária, uma das principais inovações da lei. A legitimação fundiária, nos termos do art. 23, constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

20. Aqui cabe um aprofundamento. Como dito anteriormente, houve uma mudança de paradigma da lógica da Reurb. Uma das principais mudanças é a valorização da titulação de propriedades, o que, além de garantir a segurança jurídica, poderia ter impactos positivos para a economia e mercado imobiliário. Nesse contexto, a legitimação fundiária é de suma importância, pois institui uma forma extrajudicial e desburocratizada de aquisição originária da propriedade, instrumento de uso exclusivo na Reurb.

21. Ela incidirá tanto em áreas públicas quanto particulares, e somente em núcleo urbano informal consolidado até 22 de dezembro de 2016. Destaca-se, aqui, uma característica anti-isonômica da Lei 13.465/2017. Parece haver um tratamento mais gravoso para áreas de interesse social do que para as de interesse específico (Reurb-E). O art. 23, §1º, traz requisitos exclusivos para a Reurb-S para possibilitar a legitimação fundiária. Deve-se estender tais requisitos para a Reurb-E, a fim de evitar a inconstitucionalidade do tratamento mais gravoso àqueles que mais precisam da atenção estatal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

22. A legitimação de posse continua sendo um instrumento importante para a Reurb, sendo prevista nos arts. 25 a 27 da Lei 13.465/2017. Por meio dela é reconhecida a posse exercida sobre um imóvel, sendo conversível em título de propriedade. Uma medida (dentro da lógica de titulação de propriedade) adotada foi a conversão automática da legitimação da posse em direito de propriedade após 5 anos, observados os demais requisitos, desde que o caso esteja compreendido na hipótese prevista no art. 183 da CRFB/88 (art. 26).

23. Nos casos não compreendidos no art. 183 da CRFB/88, a conversão da legitimação de posse em propriedade dependerá de requerimento do beneficiário perante o registro de imóveis, observados os requisitos do usucapião (art. 26, §1º). A conversão também é uma forma originária de aquisição de propriedade (art. 26, §2º).

24. Cabe ressaltar, todavia, que os imóveis de domínio público não são passíveis de legitimação de posse (art. 25, §2º). Assim, os núcleos consolidados até 22/12/2016 poderão ter a emissão de títulos de propriedade para os ocupantes somente por meio de legitimação fundiária. Já os posteriores deverão ser objeto de outros instrumentos da regularização, com a concessão de direito real de uso, por exemplo.

25. O procedimento administrativo da Reurb está amplamente disciplinado nos arts. 28 a 40 da lei sob análise. Cabe destacar, dentre as normas, o art. 30, que define a competência municipal para: classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb; processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e emitir a CRF. Contudo, o art. 30, §1º, dispõe que, em se tratando de Reurb requerida pelos Estados ou pela União, a classificação da modalidade será atribuição do respectivo ente, o que é importante, pois a caracterização como Reurb-S ou Reurb-E afeta substancialmente o tratamento que será dado à propriedade de domínio do ente público.

26. Uma norma que traz riscos ao respeito à essência da lei e ao erário é a disposta no art. 30, §§ 2º e 3º, da Lei 13.465/2017. Ela prevê que, caso não seja analisada a classificação da modalidade de Reurb no prazo de 180 dias, esta prosseguirá com a classificação conferida pelo requerente, possibilitando a revisão futura mediante estudo técnico devidamente justificado. Trata-se de mais uma norma que objetiva facilitar o processo de Reurb, mas que pode ser uma perigosa válvula para tratamento privilegiado de pessoas que não fazem jus ao tratamento dispensado à camada mais pobre da população.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

27. Quanto à garantia de segurança jurídica da posse legítima dos ocupantes, ressalta-se a previsão contida no art. 31, §8º, pela qual o requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento. Os procedimentos burocráticos previstos no art. 31 são dispensados, caso tenha sido realizada a demarcação urbanística (art. 31, §9º).

28. Importante norma está prevista no art. 33, na qual se dá a fixação de responsabilidades pela elaboração e custeio do projeto e pela implantação da infraestrutura, cabendo transcrever integralmente:

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

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

I - na Reurb-S:

- a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e
- b) operada sobre área titularizada por particular, caberão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados;

III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

29. Chama-se a atenção para o risco de desvirtuamento da lógica de que as pessoas mais ricas devem arcar com a própria regularização fundiária e implantação de infraestrutura. Isso porque os ocupantes de terras públicas que procedam à Reurb-E poderão ser custeados pelo erário, por meio de uma simples declaração de existência de interesse público pelo ente competente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

30. Em igual sentido, vide as disposições trazidas nos arts. 37 e 38, as quais também possibilitam que os entes públicos assumam a responsabilidade financeira pela implantação de equipamentos e infraestrutura na Reurb-E:

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

Art. 38. Na Reurb-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela:

I - implantação dos sistemas viários;

II - implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e

III - implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso.

§ 1º As responsabilidades de que trata o caput deste artigo poderão ser atribuídas aos beneficiários da Reurb-E.

31. Houve evidente retrocesso na disciplina de tal tema em relação à Lei 11.977/2009, que trazia parâmetros mais concretos sob a assunção de responsabilidades do Poder Público para implantação de equipamentos públicos e infraestrutura na regularização de interesse específico. O art. 62, §1º, I e II, da revogada lei possibilitava o compartilhamento de responsabilidades, observados ao menos dois aspectos: os investimentos em equipamentos comunitários e infraestrutura pública já realizados pelos moradores; e o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

32. A atual lei tornou a possibilidade de assunção de custos pelo erário algo muito mais subjetivo e desparametrizado, ficando a cargo de cada ente a ampla disciplina de tal tema, o que pode gerar desvirtuamentos.

33. Uma medida muito interessante trazida pela lei foi a priorização da resolução extrajudicial dos conflitos, sendo este um objetivo legal, conforme art. 10, V, da Lei 13.465/2017. Tal norma possui reflexos em diversas etapas da Reurb, merecendo destaque o art. 34, que possibilita aos municípios criarem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

34. O projeto de regularização fundiária está disciplinado nos arts. 35 a 39, sendo seus requisitos previstos no art. 35. Destaque-se a obrigatoriedade de cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido.

35. Esses dois requisitos merecem uma especial discussão. O direito à moradia adequada só é atingido mediante uma regularização fundiária plena, a qual não se limita à titulação dos ocupantes, abrangendo também dotação de infraestrutura essencial e acesso aos serviços básicos, fomentando uma real integração à cidade. O projeto, portanto, deve obrigatoriamente conter a previsão das melhorias a serem implantadas, com o seu respectivo cronograma.

36. O risco trazido pela nova lei, porém, está na norma contida no art. 36, §§ 2º e 3º. A permissão de realização da Reurb em etapas pode ser medida salutar, tendo em vista a complexidade de cada caso, a disponibilidade orçamentária para execução do projeto e a dificuldade de se realizar todas as etapas a um só tempo. O risco maior, porém, está na autorização de se implantarem as obras de infraestrutura após a conclusão da Reurb. Tal previsão pode transformar, na prática, a Reurb num instrumento de mera titulação dos ocupantes, não se procedendo a uma regularização fundiária plena. Concedidos os títulos, o poder político pode perder o interesse em prosseguir com a implantação da infraestrutura prevista no projeto.

37. O problema poderia ser resolvido em razão da assinatura do termo de compromisso previsto no art. 35, X. Entretanto, a lei não dotou tal termo de compromisso de caráter de título executivo extrajudicial, o que fragiliza muito a tutela dos interesses da coletividade objeto da Reurb, principalmente diante de uma Reurb-S, o que alongaria em muito a efetivação de uma tutela judicial.

38. O problema foi mitigado, porém, com a edição do Decreto nº 9.310/2018, o qual, em seu art. 21, §1º, dispõe que o termo de compromisso será assinado, também, por duas testemunhas, de modo a formar título executivo extrajudicial na forma estabelecida no [inciso III do caput do art. 784 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil](#).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

39. Assim, deverá o MPF, quando atuar no tema, zelar pelo cumprimento da norma referida no parágrafo anterior, bem como fiscalizar a execução do cronograma de implantação da infraestrutura básica, adotando meios para executar o título executivo extrajudicial em caso de sua injustificada inobservância.

40. Uma medida salutar, prevista no art. 39 da Lei 13.465/2017, foi a exigência de tratamento especial às áreas de risco. Essas somente poderão ser objeto de regularização caso estudos técnicos demonstrem a possibilidade de eliminação, correção ou administração dos riscos identificados. O art. 39, §1º, torna a implantação das medidas apontadas pelos estudos condição indispensável à aprovação da Reurb. Em se tratando de Reurb-S, não sendo os riscos passíveis de tratamento adequado, o Poder Público deverá realocar a população afetada, nos moldes do art. 39, §2º.

41. Um último ponto a se destacar no procedimento da Reurb é a Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Ela é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado, estando seus requisitos mínimos previstos no art. 41.

42. A CRF e o projeto deverão ter seus registros diretamente requeridos ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público (art. 42). Nos termos do art. 43, §1º, o registro do projeto Reurb aprovado importa: abertura de nova matrícula, quando for o caso; abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

43. Mais uma vez denota-se a louvável intenção de desburocratização. O registro do projeto implicará no registro dos direitos reais indicados na CRF, não sendo necessária a apresentação de títulos individualizados.

44. O registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados (art. 44, §3º). O registro da CRF aprovado independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), nos termos do art. 44, §4º.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

45. Esse último ponto merece melhor atenção, sendo uma medida que retira um grande entrave burocrático na regularização de áreas urbanas antes tida como rurais, que era a exigência de prévio cancelamento de matrícula do imóvel no INCRA. O art. 11, §6º, prevê que a aplicação da Reurb mesmo em áreas rurais, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na [Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972](#).

46. Tal previsão busca tratar de uma realidade presente em todo o Brasil: o parcelamento de áreas formalmente rurais, mas que com o processo de ocupação informal ganham características de áreas urbanas.

47. Desse modo, realizada a Reurb em área rural e registrada a CRF, o oficial do cartório de registro de imóveis notificará o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil para que esses órgãos cancelem, parcial ou totalmente, os respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas (art. 44, §7º). Ou seja, o procedimento da Reurb implicará na transmutação da área em urbana, sem que seja necessário o prévio e dificultoso procedimento burocrático para cancelamento de matrícula rural.

48. Finalizando a análise da Reurb, cabe frisar a manutenção da possibilidade de Reurb-S e Reurb-E em áreas de preservação permanente, diante do disposto no art. 11, §2º, da Lei 13.465/2017. Sobre o tema, vide o Manual de Atuação editado pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF.²

49. Cabe uma breve menção, embora não se trate especificamente de tema relativo à Reurb, sobre a criação de um novo direito real pelo art. 55 da Lei nº 13.465/2017, qual seja, o direito real de laje. Este é um direito real novo, com muitas incertezas jurídicas sobre o tema e que vem sendo debatido intensamente na doutrina, com críticas à disciplina que lhe foi dada.

50. Contudo, há que se reconhecer que, apesar de eventuais falhas técnicas, é uma figura jurídica que visa reconhecer uma prática amplamente disseminada na sociedade brasileira, especialmente em ocupações de menor renda.

2 Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/05_18_Manual_de_Atuo_APP_ONLINE.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

51. Por meio do direito real de laje, o proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. Os titulares da laje, unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, poderão dela usar, gozar e dispor. O titular da laje poderá ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo direito real de laje, desde que haja autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes (art. 1510-A do Código Civil).

52. O direito real de laje sucessivo gera algumas críticas quanto à segurança das edificações, mas este é um tema que pode ser perfeitamente regulado pelo direito urbanístico, limitando-se o gabarito dos prédios erguidos.

53. O mais importante é que, durante uma Reurb, há, agora, uma figura jurídica que contempla melhor a situação fática já experimentada por milhares de pessoas, principalmente em favelas que sofreram processo de verticalização, concedendo-lhes a possibilidade de gozar de um direito real bastante assemelhado à propriedade. Caberá o cuidado, na Reurb, de não regularizar edificações que contenham risco de desabamento, a fim de zelar pela vida e saúde dos beneficiários.

54. Encerrando a análise da lei, cabe acrescentar a consideração de que a Reurb deve observar da maneira mais fiel possível os usos, costumes e disciplina das relações sociais que se davam até então informalmente. Um processo de regularização pleno deve contemplar o reconhecimento dessa realidade, e não tentar transmutá-la arbitrariamente, sob pena de perda de adesão ao programa ou de seu abandono na etapa pós-regularização.

55. Quando se tratar, por exemplo, de povos tradicionais, a titulação individual da propriedade poderia simplesmente arruinar o modo de vida de uma população que sempre se baseou na posse coletiva de determinada área.

56. Uma outra preocupação, e que traz fortes críticas à Lei 13.465/2017 e sua lógica de titulação de propriedades, é o risco de gentrificação dos núcleos regularizados. Ao serem inseridos no mercado formal, estes podem, principalmente os bem localizados, ser objeto de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

interesse de mercado imobiliária especulativo, afastando a população originária, que cederia lugar paulatinamente a uma população de perfil econômico diverso.

57. Há maneiras de tentar lidar melhor com estes riscos, como a criação de ZEIS, proibindo-se o remembramento de terrenos, concedendo isenção de impostos e taxas para a população mais pobre (agora possuidora de propriedade) e acesso a serviços públicos com preços acessíveis. Esse é um cuidado não presente na legislação, mas que se deve fazer presente na política de planejamento das cidades, evitando-se um processo de gentrificação ou mesmo um retorno à informalidade, diante dos altos custos se manter regularizado.

58. Desse modo, conclui-se a análise que se pretendeu fazer. O presente documento tem o intuito de esclarecer alguns pontos relevantes da legislação para os membros do MPF que estejam diante de processos de regularização fundiária urbana, auxiliando-os em sua atuação. Não pretende-se esgotar as discussões jurídicas sobre a legislação ou afastar, como já dito, o debate sobre a sua constitucionalidade, mas espera-se que este seja apenas um facilitador do trabalho dos procuradores da República e que possa trazer uma maior homogeneidade da atuação do MPF.

PAULO SÉRGIO FERREIRA FILHO
Procurador da República
Coordenador do GT Direito à Cidade e Moradia Adequada da PFDC