



Introdução à Regularização Fundiária Urbana (Reurb)

22/01/2025

A palavra “regularização” deriva da palavra regularizar, isto é, tornar regular. Os dicionários explicam que a palavra “regular” vem do latim “*regularis*” e significa aquilo que segue em equilíbrio, ou seja, que tem uma constância. Manter em certos limites, moderar, alinhar, ajustar. É certo que a palavra “regular” traz a ideia de adaptar alguma coisa a um certo padrão. Já a palavra “fundiária” tem origem no latim “*fundus*”, que significa terra, propriedade. Regularização fundiária significa tornar licenciados os terrenos públicos e particulares, de modo que sejam recebidos pelos órgãos públicos conforme a situação de fato, consolidada, irreversível.

A regularização fundiária urbana é um procedimento administrativo de licenciamento municipal que objetiva promover medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A regularização fundiária urbana está prevista na Lei nº 13.465/2017 e é regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018.

Esse conjunto de medidas resultará na urbanização do terreno onde está assentado o núcleo urbano informal consolidado, com a instalação dos equipamentos urbanos (água, esgoto, drenagem, energia) e comunitários (educação, cultura, saúde, lazer) e com o reconhecimento da propriedade, posse ou detenção das unidades imobiliárias pelos seus ocupantes.

A dignidade humana e o respeito à ordem pública somente se fazem presentes de modo completo se a regularização envolver o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que transforme o assentamento irregular em um bairro ou empreendimento equipado com abastecimento de água, esgotamento sanitário, fornecimento de energia domiciliar, drenagem de águas pluviais e demais equipamentos comunitários exigidos pelo município, tal como pavimentação e iluminação pública. A simples abertura de matrículas individuais das unidades imobiliárias com o reconhecimento dos direitos reais dos ocupantes é insuficiente para atender ao propósito da Lei nº 13.465/2017.

A regularização fundiária deve ser integral (jurídica, urbanística, ambiental e social), mas dela não faz parte o licenciamento municipal das construções, que será realizado em um procedimento autônomo.

A Lei nº 13.465/2017 poderá ser adotada na regularização de loteamentos, desmembramentos, desdobros, condomínios de casas, condomínios de lotes, sítios de recreio, chácaras de lazer, conjuntos habitacionais, bairros irregulares ocupados ilegalmente ou invadidos em violação a legislação penal. O critério fundamental é que o assentamento seja “qualificado” e “declarado” pelo município como núcleo urbano informal consolidado.

Competências

O município é o ente federativo competente para promover o licenciamento urbanístico do núcleo urbano informal consolidado. A aprovação da regularização fundiária é de competência municipal e o Estado somente participará da aprovação ambiental se o município não possuir órgão ambiental capacitado. É possível regularizar assentamentos destinados à moradia, ao comércio, ao serviço, à indústria, à recreação ou ao lazer. Essa regularização para fins urbanos é de competência privativa do município. O Estado poderá colaborar mediante a celebração de convênio para assessoria, repasse de recursos públicos ou aprovação ambiental, quando for o caso.

O município é constituído do Poder Executivo (prefeitura) e do Poder Legislativo (Câmara de Vereadores). A competência para “legislar” sobre Direito Urbanístico é do município, formalmente materializada através de projeto de lei de iniciativa do Prefeito, aprovado pela Câmara de Vereadores integralmente ou com emendas. Já a competência para “licenciar” e “fiscalizar” as construções ou os empreendimentos imobiliários é privativa do Poder Executivo municipal (prefeitura), sem qualquer participação do Poder Legislativo municipal (Câmara de Vereadores). Desse modo, na regularização fundiária urbana, a decisão de instauração e de aprovação da Reurb é ato administrativo de atribuição exclusiva do Poder Executivo municipal (prefeitura). Se a partir da análise do “estudo preliminar das desconformidades” e do “estudo preliminar da situação urbanística”, partes integrantes do projeto de regularização, a prefeitura decidir que há interesse público em dispensar as dimensões das áreas públicas, o tamanho dos lotes ou os parâmetros urbanísticos e edifícios previstos em legislação municipal, deverá submeter essa matéria à Câmara de Vereadores, mediante projeto de lei.

A regularização de assentamentos rurais, destinados à agricultura, pecuária, extrativismo e agroindústria, é de competência privativa da União.

O licenciamento é atividade-fim da administração pública. O procedimento administrativo de análise e aprovação da regularização fundiária não pode ser terceirizado a particulares, empresas ou associações. O que admite terceirização é a elaboração do projeto, desenhos, memoriais e estudos, mas nunca o processo.

Modalidades, custeio e impedimentos

A regularização fundiária urbana se desenvolve em duas modalidades, apuradas conforme a predominância de população de baixa renda no núcleo urbano informal consolidado: Reurb-S (interesse social) ou Reurb-E (interesse específico).

A propriedade do terreno onde está assentado o núcleo urbano informal consolidado pode ser de domínio público ou particular, e isso é um fator determinante para a definição da responsabilidade pelo custeio da regularização fundiária e para a titulação dos ocupantes.

O conceito de núcleo urbano informal consolidado deve ser compreendido em duas categorias para fins de atribuição da responsabilidade pelo custeio da regularização fundiária: a) os formados pela iniciativa de um responsável pela implantação e alienação das unidades; b) os formados a partir da ocupação clandestina e voluntária, sem a participação de um responsável pela implantação ou negociação de unidades.



As regras sobre o custeio da infraestrutura essencial, dos equipamentos comunitários e das demais despesas com o projeto de regularização fundiária, e a escolha dos títulos que serão entregues aos ocupantes, constituem os temas de maior complexidade.

O responsável pela implantação do núcleo urbano informal consolidado não está dispensado do dever legal de reparar financeiramente a prefeitura ou as demais pessoas jurídicas ou físicas que arcarem com as despesas da regularização, pois é assegurado o direito de regresso pelos artigos 14, §2º e 46, §3º, da Lei nº 13.465/2017.

Da análise do ordenamento jurídico brasileiro, não deve ser adotada a regularização fundiária urbana quando: a) o assentamento não for qualificável como núcleo urbano informal consolidado; b) o núcleo urbano informal consolidado estiver situado em Unidade de Conservação de Proteção Integral; c) estiver situado em área de risco, insuscetível de eliminação, correção ou administração do risco na parcela por ele afetada; d) existir decisão judicial específica que impeça a análise, aprovação e registro da regularização; e) for terreno público, classificado como Reurb-E, ocupado após 22/12/2016.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-jan-22/introducao-a-regularizacao-fundiaria-urbana-reurb/>