

# A LEI 13.465/2017 E SUAS PRINCIPAIS REPERCUSSÕES PARA O DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL

*LAW 13.465/2017 AND ITS MAIN REPERCUSSIONS FOR PROPERTY LAW IN BRAZIL*

**Denise da Costa Dias Scheffer**

Universidade de Cruz Alta, Cruz Alta, RS, Brasil. E-mail: dcdscheffer@gmail.com

**Eduardo de Moura Golçalves**

Universidade de Cruz Alta, Cruz Alta, RS, Brasil. E-mail: goncalves10eduardo@gmail.com

**Guilherme Karyel Rohden Souza**

Universidade de Cruz Alta, Cruz Alta, RS, Brasil. E-mail: guilherme.krohden@gmail.com

**Marcelo Cacinotti Costa**

Universidade de Cruz Alta, Cruz Alta, RS, Brasil. E-mail: marcocosta@unicruz.edu.br

DOI: <https://doi.org/10.46550/ilustracao.v3i1.81>

Recebido em: 06.01.2022

Aceito em: 28.01.2022

**Resumo:** No cenário mundial, o Brasil ainda possui grande destaque, sendo em muitos aspectos considerado uma potência de nível global. Todavia, quando se passa a analisar ou simplesmente observar a organização e gestão interna do país, diversos, “porém” vêm à tona. Em que pese as inúmeras tentativas de organização fundiária que se apresentaram ao longo dos tempos, o povo brasileiro passa por uma das maiores e mais complexas, fruto da Lei 13.465/17 (Lei da REURB), que aduz a Regularização Fundiária Urbana. Dadas tais proporções, baseando-se na perspectiva de apresentar a legislação retro, buscou-se por meio de pesquisas bibliográficas estudar as principais ideias presentes na Lei da REURB.

**Palavras-chave:** Organização fundiária; Reurb; Brasil; Legislação.

**Abstract:** On the world stage, Brazil still stands out, being in many respects considered a global power. However, when one starts to analyze or simply observe the country’s internal organization and management, several “however” come to light. Despite the numerous attempts at land organization that have been presented over time, the Brazilian people are going through one of the largest and most complex, as a result of Law 13,465/17 (known as the Reurb Law), which promotes Urban Land Regularization. Given such proportions, based on the perspective of presenting the retro legislation, an attempt was made through bibliographic research to study the main ideas present in the Law REURB.

**Keywords:** Land organization; Reurb; Brazil; Legislation.



## 1 Considerações iniciais

A questão da propriedade regular no país perpassa por debate no campo institucional, primeiramente, porque a simples posse do bem imóvel não garante segurança jurídica ao sujeito acerca do seu bem, quando se reporta ao desenvolvimento econômico, eventuais investimentos e geração de renda e emprego que poderiam advir do bem, podem ser perdidos; segundo, porque a falta de regularização, somadas a ingerência da criação de municípios, acarretou em grande prejuízo a arrecadação municipal, com o imposto IPTU, e também aos Estados, com os impostos de transmissão.

Nesse contexto, a gestão político-social do país evidenciou a busca por maneiras para contornar, justificar e, principalmente, regular a situação fundiária no país. Doravante a isso, em 2017 publicou-se a Lei de nº 13.465, o instituto legal criado para o fim supracitado. Em linhas abrangentes, pode-se dizer que tal legislação apresenta a Regularização Fundiária Urbana (REURB), baseando-se em um processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Neste trabalho, buscou-se por meio de pesquisas bibliográficas, de natureza qualitativa, aliado ainda ao estudo da Lei *in casu*, apresentar as principais noções jurídicas e sociais que a legislação demonstra para o cenário nacional, discorrendo sobre seus fundamentos e viabilidade jurídica para aplicação de suas diretrizes normativas.

## 2 Caminho metodológico

A ciência pode ser dividida em quatro pilares acerca do conhecimento: o científico, o popular, o filosófico e o religioso. Todos buscando oferecer aos seres humanos melhores condições de vida e ampliando o conhecimento em diversas áreas da sociedade. Para Minayo (2007, p. 35), a ciência vem sofrendo alterações, porém ainda não foi capaz de saciar todos os problemas sociais:

Uma externa, que se acelerou a partir da modernidade, e diz respeito a seu poder de dar respostas técnicas e tecnológicas aos problemas postos pelo desenvolvimento social e humano. Embora esse ponto seja discutível, uma vez que problemas cruciais como pobreza, miséria, fome e violência continuam a desafiar as civilizações sem que a ciência tenha sido capaz de oferecer respostas e propostas efetivas. A razão de ordem interna consiste no fato de os cientistas terem sido capazes de estabelecer uma linguagem universal, fundamentada em conceitos, métodos e técnicas para a compreensão do mundo, das coisas, dos fenômenos, dos processos, das relações e das representações.

A escolha do método científico adotado a um trabalho explora os seus horizontes e a quem ele quem chegar, “[...] desenvolver a tese de que o método científico consiste na escolha de problemas interessantes e na crítica de nossas permanentes tentativas experimentais de solucioná-los” (POPPER, 1975, p. 14), desse modo, denota-se a importância de se estabelecer um método de pesquisa para o desenvolvimento do estudo.

Neste trabalho, buscando atender aos objetivos propostos, evidenciou-se a necessidade de se trabalhar com uma metodologia de pesquisa baseada no método hipotético-dedutivo, que

consiste em ter um conhecimento prévio, escolher um problema, observar as deduções, conhecer as conjecturas, tentar o falseamento e chegar à corroboração.

Ademais, para Fonseca (2002, p. 32), “qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto”. Partindo do pressuposto criado pelo autor, utilizaram-se pesquisas de cunho bibliográfico para sanar todos os questionamentos e objetivos da pesquisa.

### 3 Resultados e discussões

A Constituição Federal de 1988 assegurou como direito fundamental no seu art. 5º, posto a impossibilidade de ab-rogação, a propriedade e subjetivamente quando assim garantiu, teve como intento a sua plena utilização. No entanto, ainda que a intenção do legislador constituinte tenha sido essa, verifica-se, na prática, que a norma plena tem eficácia limitada.

Uma vez que no ordenamento jurídico não há tal previsão, todavia, a falta de efetivação das legislações persiste na situação da ausência do título de propriedade por seu real dono. Venosa (2020, p. 25) tece relevante comentário quando menciona o estado de aparência com relação ao direito:

Sem a credibilidade da sociedade nos estados de aparência, inviável seria a convivência. A cada instante, defrontamos com situações aparentes que tomamos como verdadeiras e corretas. Assim, não investigamos se cada empregado de um estabelecimento bancário possui relação de trabalho com a instituição para nos dar quitação a pagamento que efetuamos; não perguntamos ao professor que adentra em sala de aula e inicia sua preleção se ele foi efetivamente contratado pela escola para essa função; não averiguamos se o motorista que dirige o táxi ou ônibus que utilizamos é habilitado, e assim por diante.

Se a sociedade não pode prescindir da aparência para sua sobrevivência, o Direito não pode se furtar de proteger estados de aparência, sob determinadas condições, porque se busca, em síntese, a adequação social. Sempre que o estado de aparência for juridicamente relevante, existirão normas ou princípios gerais de direito a resguardá-lo. Não é, no entanto, a aparência superficial que deve ser protegida, mas aquela exteriorizada com relevância social e consequentemente jurídica.

Interessante apontar que, ainda que em grandes centros urbanos exista a aglomeração de pessoas em condições de moradia insalubres às necessidades de sociabilidade, uma vez que decorre de algo mais urgente, como a necessidade, em cidades do interior, a propriedade é submersa pelo uso da posse. Assim, ainda que exista, a falta de moradia não é um problema de tamanha monta às políticas públicas, todavia, a falta de regularização destas posses é que requer tamanha atenção.

A Carta Política de 1988 reserva relevante instituto à propriedade, assim, consoante inciso XXIII do art. 5º, deve-se atender a função social, aplicando na esfera urbana e rural. Ademais, o art. 186, atinente a propriedade rural, menciona que a propriedade atende a sua função social quando tem seu aproveitamento racional e adequado; sua utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Tais requisitos são simultâneos.

Já o artigo 184 da Magna carta tutela sobre a possibilidade de desapropriação da propriedade rural quando não se verifica a função social da propriedade. Também se aplica nas áreas urbanas, onde, ainda que proprietário tenha, se não for dada função a propriedade, é possível a desapropriação ou o instituto da usucapião. Contudo, ressalta-se que o principal requisito para esse mecanismo é o tempo, competindo ao Código Civil determinar os períodos. Sobre a usucapião, Stolze e Pamplona Filho (2019, p. 162-163), lecionam:

A usucapião é modo originário de aquisição da propriedade, mediante o exercício da posse pacífica e contínua, durante certo período de tempo previsto em lei. Trata-se de uma forma de prescrição aquisitiva, razão por que “estende-se ao possuidor o disposto quanto ao devedor acerca das causas que obstem, suspendem ou interrompem a prescrição” (art. 1.244). Os fundamentos da usucapião são a necessidade de segurança jurídica e a função social. [...]. Para que se configure, é necessária a conjugação de três pressupostos: a) posse; b) tempo; c) animus domini.

O Código Civil e a própria Constituição no seu art. 183, tutelam algumas formas de usucapião. No entanto, o foco é analisar a usucapião imobiliária administrativa decorrente da legitimação da posse pela Lei 13.465/2017, conhecida como Regularização Fundiária Urbana - REURB. Desse modo, conforme informa o Ministério do Desenvolvimento Regional (2018):

De acordo com a Lei nº 13.465, de 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. Os núcleos urbanos informais são aqueles núcleos clandestinos, irregulares ou nos quais não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização. Titulação é o processo de reconhecimento dos direitos dos ocupantes de, dentre outros, permanecer com sua edificação no local ocupado. Mas para que estes títulos tenham validade no mundo das leis (gozem de segurança jurídica), é preciso que sejam registrados no cartório de registro de imóveis, conforme determina o Código Civil brasileiro.

O legislador ao criar a regularização fundiária urbana (REURB), entendeu o grande problema fundiário urbano que existe no país e, mais que isso, reservou aos municípios a grande responsabilidade de conduzir a regularização dos loteamentos ocupados irregularmente. Dessa forma, observa-se que a municipalidade, pelo advento e poderes que a lei reserva, tem verdadeira jurisdição administrativa para resolver a política urbana de regularização de títulos imobiliários.

A regularização trazida pela lei 13.465/2017 divide-se em duas modalidades, a primeira é a REURB-S - Regularização Fundiária de Interesse Social – destinadas àquelas pessoas que habitam em núcleos urbanos informais e de baixa renda; e a segunda é a REURB-E - Regularização Fundiária de Interesse Específico – aplicando-se aos demais casos.

Importante salientar que esse mecanismo de política urbana não exclui outros previstos no Código Civil e na Constituição Federal, todavia tem o condão de ser mais rápido e efetivo à regularização fundiária. Assim, um dos quesitos a ser observado é o limite de renda, regulado pelo Decreto nº 9310, de 2018, para que as pessoas sejam enquadradas na REURB-S, sendo de 5 salários-mínimos e, conseqüentemente, sejam qualificadas ou não para o direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais.

Em regra, como cabe aos municípios a administração da regularização urbana, é fortuito

a análise das modalidades da REURB. Acaso seja de interesse social, os custos recaem sobre o Poder Público, já se for de interesse específico, compete aos beneficiários. Assim, consoante art. 13, § 1º da Lei 13.465/2017, são isentos de custas e emolumentos, relacionados à REURB-S, os seguintes atos registrais:

I - O primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - O registro da legitimação fundiária;

III - O registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - O registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - A primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - A aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - O fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

O art. 14 da Lei 13.465/2017 expressa quem são os legitimados para requerer a REURB, desse modo, verifica-se:

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.

Sendo um dos legitimados, o passo seguinte é o requerimento da regularização fundiária, que é o documento que instaura o processo no Município. Em outro aspecto, a lei se preocupa com o planejamento das cidades, principalmente na sociedade contemporânea, a organização social é de suma importância, ainda mais somados a conscientização ambiental.

Desse modo, o Ministério do Desenvolvimento Regional (2018, p. 5) faz a seguinte consideração:

As ações de regularização fundiária, para que sejam efetivas, devem acompanhar ações preventivas de ocupação desordenada do solo urbano, como a indicação antecipada de áreas adequadas para a construção de habitação de interesse social, a previsão de áreas de expansão urbana e a execução de programas de locação social, por exemplo.

Após ser instaurado o processo junto ao Município, este fará um diagnóstico das condições em que o bem a ser regularizado se encontra. Aprovando-se o processo, observará as obras e serviços que devam ser executados e a identificação de cada ocupante, observado o respectivo

direito real consagrado por ocasião da REURB. Concluída essa fase, o Município emitirá uma Certidão de Regularização Fundiária (CRF), ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o Projeto de Regularização Fundiária aprovado.

A última fase da REURB restringe-se ao cartório de registro de imóveis. Assim, compete ao registrador, uma vez que haja matrícula do bem, averbar em nome do beneficiário. Acaso inexistir, deve-se abrir nova matrícula, concatenando dessa forma, os requisitos documentais exigidos na regularização fiduciária urbana,

#### 4 Considerações finais

A REURB, embora pouco explorada, não é novidade para ninguém. Por muitos anos, diversos governos vêm buscando realizar as adequações fundiárias necessárias no país, todavia, inúmeras dificuldades entrelaçam-se nesse objetivo. Pode-se aqui citar que a falta de um governo motivado é um dos empecilhos que “sabotam” a efetivação da Lei.

Dentre todas as questões trabalhadas pela lei, a titulação através da Legitimação Fundiária, assim como a dispensa de apresentação de comprovantes tributários e de penalidades tributárias na efetivação do registro do direito real aos beneficiários, busca estabelecer uma nova forma de evitar ou até conduzir as situações de irregularidades. Além disso, destaca-se ainda, que a regularização fundiária poderá ser realizada com um custo menor ou até mesmo sem custo para o beneficiário, a depender da situação concreta.

Por fim, após a reflexão da temática percorrida, elucida-se ainda que aplicabilidade da REURB permite ofertar a melhoria aos municípios, tendo em vista a regularização de seus imóveis e, especialmente, construindo a promoção de uma melhor qualidade de vida aos municípios, garantindo o bem-estar social e o desenvolvimento urbanístico para o coletivo.

#### Referências

BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o **Código Civil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL. **Decreto Nº 9.310, de 15 de Março de 2018**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm). Acesso em 28 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2021.

MINAYO, M.C.S. (organizadora); DESLANDES, S. F; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO RURAL. **Manual REURB**. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha\\_reurb.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf). Acesso em: 15 dez. 2021.

POPPER, K. R. **Conhecimento Objetivo: uma abordagem evolucionária**. (Objective knowledge: na evolutionary approach). Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1975.

STOLZE, P. e R. P. Filho. **Novo curso de direito civil 5 - direitos reais**. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). Editora Saraiva, 2019.

VENOSA, S. S. **Direito Civil: reais**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2020