



# CADERNO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Editores-Chefes:

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

ISSN a Obter

<http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/>

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA  
NA LEI 13.465/2017**

**THE ADMINISTRATIVE PROCESS OF URBAN RULES REGULARIZATION IN  
LAW 13.465 / 2017**

Thiago Marrara<sup>1</sup>

André Simionato Castro<sup>2</sup>

**Resumo:** o artigo consiste basicamente em demonstrar quais são as etapas do complexo processo administrativo envolvendo a regularização fundiária urbana no Brasil. Essa análise é importante por uma série de razões, principalmente a edição da Lei n. 13.465/2017, que substituiu grande parte da primeira lei nacional brasileira de regularização urbana, a conhecida Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009. Ao fazê-lo, o novo diploma legal buscou tornar mais eficiente o processo de regularização, sobretudo por meio de redução de exigências e do deslocamento de atribuições de regularização para o âmbito do processo administrativo municipal em detrimento das antigas tarefas desempenhadas com primazia no plano registral. Porém, ao mesmo tempo, essas mudanças trouxeram novas dúvidas que, em alguns casos, parecem colocar em cheque a promoção de mais racionalidade e efetividade na política de regularização. A pesquisa tem uma abordagem metodológica teórica e analisa qualitativamente a legislação vigente sobre o tema.

**Palavras-chaves:** regularização fundiária urbana; Lei n. 13.465/2017; Reurb; processo administrativo; uso do solo.

**Abstract:** this article consists on describing the stages of the complex administrative process involving urban land regularization in Brazil. This analysis is important for several reasons, especially the edition of Federal Law 13.465/2017, which replaced much of the first Brazilian national law on urban regulation, known as Law 11.977, dated July 7, 2009. In doing so, the new legal document sought to make the regularization process more efficient, especially by reducing demands and shifting regularization assignments to the scope of the municipal administrative process, avoiding lack of celerity and focusing on the registry process. At the same time, these changes have brought new doubts that, in some cases, the law seems to put in check the promotion of more rationality and effectiveness of the regularization policy.

---

1 Thiago Marrara. Professor de Direito Administrativo e Urbanístico da FDRP-USP. Supervisor do grupo de direito urbanístico da mesma instituição. Advogado consultor. (marrara@usp.br)

2 André Simionato Castro. Bacharel e mestre em direito público pela FDRP-USP. Coordenador do grupo de direito urbanístico da mesma instituição. Advogado.

**Keywords:** urban land regularization; Law 13365/2017; Reurb; administrative procedure; land use.

### **Introdução.**

A consagração da regularização fundiária urbana como instituto geral do direito urbanístico brasileiro e a crescente preocupação dos teóricos e do legislador com o assunto refletem fatos tristes: a incapacidade de o Estado ordenar a expansão das cidades ao longo das últimas décadas e as omissões e falhas inaceitáveis dos órgãos públicos na gestão do espaço urbano para oferecer utilidades mínimas de garantia da dignidade humana, sobretudo a moradia adequada.

Esses problemas geraram um conjunto excessivo de núcleos urbanos irregulares, mais ou menos consolidados, que hoje se localizam em grande parte das cidades do país. Segundo Censo organizado pelo IBGE (2010, s.p.), o Brasil tinha cerca de 11,4 milhões de pessoas morando em favelas e, mais de dez por cento desse total, concentrado no rio de Janeiro. Em Belém, a situação se revelou ainda pior, já que 54,5% da população vivia em favelas em 2010. Em Salvador, esse número perfazia 33,1% da população; 23% em São Luís e 22,9% em Recife. Não há dúvidas de que os dados só fizeram aumentar ao longo dos últimos anos, sobretudo com a impactante crise financeira que atingiu, com mais força, os estados federados e as populações vulneráveis economicamente.

Apesar disso, engana-se quem confunde ocupações irregulares e regularização fundiária urbana com população carente. A preocupação legislativa, teórica e prática com a regularização tem aumentado, pois as ocupações irregulares ou clandestinas de áreas públicas e privadas, além de resultarem de necessidades sociais prementes, também são praticadas pelas classes média e alta, bem como por agentes econômicos de diferentes setores. Conquanto um elevado volume dessas ocupações decorra do desespero de boa parte da população brasileira, desprovida de condições financeiras mínimas para acessar espaços de moradia digna e mantê-los, não se pode perder de vista que parcela das ocupações desponta como estratégia maliciosa de certos grupos sociais e econômicos privilegiados, que as emprega com o objetivo de se enriquecer indevidamente por meio da apropriação ilícita de bens públicos ou privados fora de processos regulares de parcelamento e de aquisição de posse ou propriedade.

Por envolver áreas urbanas tão distintas, ora pertencentes a particulares, ora a pessoas jurídicas de direito público, e por misturar movimentos e interesses tão diferentes, desde os mais legítimos de garantir moradia digna até o mais condenáveis de se apropriar injustificadamente do patrimônio alheio em desrespeito a políticas públicas, o instituto da regularização urbana configura uma ferramenta inevitavelmente complexa.

Em sentido amplo, trata-se de processo multifacetado, conduzido por diferentes instâncias, que visa a delimitar áreas sob ocupação irregular, organizar e viabilizar a titulação dos ocupantes e prover o espaço atingido com as infraestruturas, utilidades e serviços necessários à garantia do direito à cidade. Nos termos do art. 9º, *caput* da Lei n. 13.465, o processo de Reurb abarca não apenas medidas jurídicas destinadas à titulação da posse ou da propriedade, senão também ações urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e suas funções essenciais.

Na prática, esse conceito amplo se desdobra em diferentes modalidades processuais de regularização, cada qual assentada sobre diferentes instrumentos jurídicos para viabilizar a titulação, garantindo aos ocupantes posse ou propriedade, sempre a variar conforme a natureza jurídica do bem. Levando em conta essa multiplicidade, mas sem o objetivo de aprofundá-la, esse artigo objetiva demonstrar quais são em geral as etapas de regularização, com destaque para a esfera do processo administrativo.

Essa análise é importante por uma série de razões, a começar pela recente edição da Lei n. 13.465/2017, que substituiu grande parte da primeira lei nacional brasileira de regularização urbana, a conhecida Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009. Ao fazê-lo, o diploma legal vigente buscou tornar mais eficiente o processo de regularização, sobretudo por meio de redução de exigências e do deslocamento de atribuições de regularização para o âmbito do processo administrativo municipal em detrimento das antigas tarefas desempenhadas com primazia no plano registral. Ao mesmo tempo, essas mudanças trouxeram novas dúvidas que, em alguns casos, parecem colocar em dúvida a promoção de mais racionalidade e efetividade na política de regularização.

Advirta-se, porém, que as determinações da Lei n. 13.465 configuram normas gerais nos termos do art. 24, I da Constituição da República. Como normas gerais, ou melhor, nacionais, Estados e Municípios poderão complementá-las com normas mais detalhadas. Por

consequente, as considerações que serão apresentadas a respeito do regime processual da regularização neste artigo certamente não esgotam o tema, nem poderiam fazê-lo.

### **1. Da MP n. 759 à Lei Federal n. 13.465/2017.**

Resultante da conversão da polêmica Medida Provisória n. 759/2016, a Lei Federal n. 13.465 de 2017 promoveu alterações significativas no regime jurídico da regularização fundiária urbana (doravante Reurb), principalmente no que se refere ao processo administrativo bifásico destinado a viabilizá-la.

Em seminário promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) em primeiro de fevereiro de 2017, Rosane Tierno (2017, s.p.) argumentou que parte da polêmica adveio das alterações que a MP promoveu em mais de 15 leis – entre elas, o Estatuto da Cidade, a Lei de Registro Públicos e a então vigente Lei Federal de Regularização Fundiária (Lei n. 11.977/09 – conhecida como Lei do Programa “Minha Casa Minha Vida” e, como já mencionado, o primeiro diploma a delinear uma política de regularização fundiária urbana no plano nacional).

A criticada MP n. 759/2016 foi elaborada por uma equipe técnica designada pelo Ministério da Cidade na Portaria nº 326/2016. Esse grupo, instituído para tratar dos “Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária”, compunha-se de 16 membros indicados pelo Ministro da pasta. A partir de seu trabalho, a Presidência editou a MP que, desprendida de um amplo debate com a sociedade e com os parlamentares, modificou boa parte das fases preliminares e registrais para a obtenção do título de propriedade. Dentre muitos outros problemas, ela acarretou mudanças bastante incisivas na regulação da terra sem a devida mensuração dos impactos para o país e para a sociedade e, como dito, sem o necessário debate da matéria com a população e seus representantes.

Em sua redação originária, a MP revogou os procedimentos de Demarcação Urbanística e a instituição de ZEIS (Zona Especial de Interesse Social). Além disso, excluiu ou modificou conceitos e definições já consolidados no processo de regularização fundiária urbana. Nesse quesito, inclusive, constatou-se inicialmente que o texto apenas estabelecia direitos e definições, sem definir a execução de procedimentos necessários para tanto. Em pesquisa empírica sobre o tema, Bruna Cilento (2017, p. 34) observou que as lacunas deixadas

em matéria processual administrativa forçaram a judicialização dos conflitos, fazendo que a legislação perdesse o seu caráter autoaplicável.

Por sua vez, Tierno (2017, s.p.) argumenta que, desde a década de 1970, o Brasil vinha construindo um complexo sistema legislativo na matéria, em que vários dispositivos aos poucos se engrenavam para viabilizar a regularização fundiária urbana com um mínimo de coesão jurídica e autoaplicabilidade. Diante desse cenário, as revogações abruptas e os consequentes vácuos legislativos deixados acabam por impactar negativamente ou, até mesmo, por paralisar processos administrativos de regularização que já tramitavam. Além disso, ainda que a MP n. 759/2016 tenha passado por centenas de alterações entre vetos e correções, a Lei que dela se originou ainda continua a gerar certos problemas.

Em entrevista ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo, Tierno teceu críticas duras e, dentre elas, ressaltou que, ao legitimar a revogação de várias leis e permitir a sua substituição por normas administrativas futuras, criadas pelo Poder Executivo por meio de decretos regulamentares, a Lei n. 13.465/2017 invade a competência federativa dos Municípios e demanda controle constitucional. Nas suas palavras:

Todo esse sistema legislativo complexo passará a ser regulado por decreto federal, inclusive em matérias que não são de competência da União, que deve apenas dispor sobre normas gerais de Direito Urbanístico. Ou seja, entre outros aspectos, há uma invasão da competência municipal, obrigando ajustes nas legislações urbanísticas, como Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo, das cidades de todo país. (CAU/BR, 2017).

Por outro lado, na justificativa técnica (BRASIL, 2016), os autores da MP buscam explicar as razões da revogação e da modificação de tantas normas e procedimentos. Destacam, ao fazê-lo, a preocupação com o princípio da eficiência e, sob essa perspectiva valorativa, expressam o entendimento de que a regularização fundiária urbana pode e deve se reduzir à titulação da posse ou da propriedade sobre o imóvel ocupado.

Essa perspectiva implica o abandono da visão ampliada até então predominante e consagrada na antiga Lei n. 11.977/2009, pela qual a obtenção do título de posse ou propriedade se vinculava de modo mais exigente com a adoção de medidas associadas à melhoria da infraestrutura urbana e ambiental, alcançando, assim, o direito à cidade em seu sentido pleno, ou seja, não apenas como direito à ocupação do espaço urbano, mas sim de ocupação somada com o acesso a infraestruturas, áreas qualificadas e serviços essenciais de garantia da dignidade humana.

Isso não significa que a nova lei tenha ignorado por completo a necessidade de melhorias urbanísticas e ambientais, antes, durante ou depois da titulação, para a adequação da área ocupada aos padrões de desenvolvimento urbano. No entanto, do ponto de vista técnico, notam-se certos problemas. Ainda que a busca por procedimentos mais céleres seja bastante louvável, houve grande polêmica sobre o texto apresentado como justificativa técnica da MP, pois, além da vagueza ambígua dos termos apresentados, a “desburocratização” do processo administrativo fundiário veio acompanhada da oferta de facilidades questionáveis a grupos sociais e econômicos nada vulneráveis, principalmente em relação a aquisições de terras da União na Amazônia. Vale transcrever alguns trechos da justificativa levada pelos técnicos ao Ministério e à Presidência da República para se evidenciar a crítica aqui esposada:

1. Dirigimo-nos a Vossa Excelência para apresentar proposta de Medida Provisória que dispõe sobre regularização fundiária rural e urbana, institui mecanismos para melhor eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências.

(...)

26. Com isso, revelou-se imprescindível que o Poder Público sinalizasse, a partir de critérios objetivos e bem embasados, no sentido de corrigir as hipóteses de ocupação sem a autorização da autarquia agrária e, sem descurar dos valores assentados no ordenamento jurídico pátrio pertinente ao não locupletamento ilícito, à eficiência administrativa e à proporcionalidade.

(...)

28. Nesse sentido, o esforço de regularização daquelas situações não expressamente previstas em lei, em maior medida, situações não desejadas pela Lei de regência da matéria, faz com a presente proposição normativa venha a dar uma resposta à sociedade e, porque não dizer, aos órgãos de controle do Poder Executivo Federal, àqueles casos em que pessoas que se instalaram em áreas públicas destinadas à reforma agrária, sem a devida autorização do órgão executor da reforma agrária, tivessem o tratamento mais condizente com os objetivos da Política Nacional de Reforma Agrária, consolidando o intento administrativo de observância da eficiência aliada à legalidade.

(...)

65. Em suma, a alteração do panorama normativo vigente no que toca à regularização fundiária revela-se um imperativo à eficiência do Programa, para que o mesmo possa atingir os seus objetivos primordiais sem descuidar da segurança jurídica. A manutenção do quadro anterior, descolado da realidade e da capacidade real da máquina pública, acabaria por impossibilitar a evolução do Programa nos moldes necessários à concretização do interesse público e à regularização fundiária das ocupações

de famílias que há décadas aguardam solução governamental à sua situação precária.

(...)

106. IV – PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PERANTE O ENTE PÚBLICO E PROCEDIMENTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO. A proposta normativa contempla procedimento administrativo orientado pela simplicidade e consensualidade.

(...)

TÍTULO III DOS PROCEDIMENTOS DE ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS DA UNIÃO E OUTRAS DISPOSIÇÕES 116. O Título institui mecanismos para melhor eficiência dos procedimentos de alienação e outras destinações de imóveis da União, alterando, ainda (...) (g.n.)

Com suporte nessas previsões, o então Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, alertou na ADI n. 5771 que o procedimento traçado pela Lei n. 13.465/2017 autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda por via administrativa, “visando a satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional” (BRASIL, 2017).

O procurador critica igualmente o instituto da *legitimação fundiária* em sede de reurb, inovação conceitual definida como “mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da reurb” (art. 11, VII da Lei n. 13.465). A procuradoria argumenta que a fixação do marco temporal para fins de aquisição de propriedade por meio do referido instituto, dissociada de qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação da área ou vinculação de seu uso à moradia, tem o efeito de premiar ocupações clandestinas e ilícitas por parte de ocupantes ilegais de terras, falsificadores de títulos (os chamados “grileiros”) e desmatadores, além de incentivar novas invasões dessa natureza.

Como a Constituição exige a observância desses requisitos para os institutos das usucapiões especiais nas modalidades urbana e rural (art. 183 e 191), que cuidam da aquisição de áreas particulares, parece incompatível com o regime constitucional que a “legitimação fundiária”, a envolver aquisição de áreas públicas, possa dispensá-los.

Outro ponto bastante controverso diz respeito à regularização fundiária em Áreas de Proteção Permanente, vedada pela revogada Lei de 2009. O Decreto n. 9.310/18, que regulamenta a Lei 13.465/2017, dispõe em seu art. 3º, § 3º, que constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, a Reurb observará,

também, o disposto nos art. 64 e art. 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e será obrigatória a elaboração de estudo técnico que comprove que as intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas, inclusive por meio de compensações ambientais, quando necessárias (BRASIL, 2018).

O problema é que geralmente as ocupações objeto de Reurb-S em APP são aquelas que se desenvolveram em fundos de vale ou em encostas florestadas, e contam com uma população bem pobre. Ainda que a legislação condicione a regularização à apresentação de estudo técnico contra riscos, é bem possível que a precariedade da fiscalização permita a entrega de títulos de propriedade em áreas de grande instabilidade geotécnica/pluvial. Basicamente, a medida pode condenar pessoas mais pobres a morarem em regiões instáveis e vulneráveis. Além disso, via Reurb-E o mesmo dispositivo pode ser utilizado para regularizar condomínios de luxo em áreas de proteção ambiental, o que é bastante comum no litoral brasileiro. Em suma: de um lado, onera-se a população mais pobre, confinando-a a regiões de instabilidade geográfica, e, do outro lado, anistia-se ocupações de luxo irregulares, gerando valorização imobiliária a terceiros em detrimento da conservação ambiental.

Polêmicas à parte, fato é que a intenção dos criadores da MP no sentido de desburocratizar o procedimento de regularização fundiária foi absorvida pela Lei n. 13.465/2017. No texto legal, vislumbra-se facilmente que o atual regime jurídico da reurb atribuiu relevante competência e responsabilidade aos órgãos da Administração Pública para identificar as áreas ocupadas de maneira irregular. Para constatar esse novo regime, basta examinar o hall de ferramentas administrativas de regularização fundiária elencados nos capítulos II e III da Lei Federal vigente (art. 15 e seguintes).

Ademais, a Medida Provisória (e, posteriormente, a Lei n. 13.465/2017) deslocou para os Municípios – e para o Distrito Federal – o papel central na condução do processo de regularização. Definiu, ainda, um regime jurídico próprio, buscando congregiar os atos nas mãos de um único ente federativo com expectativas de imprimir maior celeridade à condução e à conclusão da regularização. Como o processo ocorrerá no Município onde se encontrar a área objeto de regularização, a proximidade entre as partes e as instituições públicas tende a aumentar, de modo a facilitar as relações, a entrega de documentação e a solução de eventuais conflitos, inclusive por composição amigável e consensual.

Sem prejuízo de seus potenciais efeitos benéficos, essa mudança ensejou diversas críticas, mormente quanto à capacidade orçamentária e técnica dos entes locais para arcar com todas as tarefas que o legislador lhes atribuiu, bem como quanto à questionável restrição da autonomia municipal para o desenvolvimento da política urbana. Em parte, o legislador tentou superar essas críticas e resolver alguns desses problemas por meio da previsão de vários dispositivos de cooperação interfederativa, como o art. 29, que possibilita aos entes federativos celebrar convênios ou outros instrumentos de cooperação no intuito de dar concretude aos comandos legais e seus objetivos. Aprofundar essas críticas e medidas é tarefa que extrapola os objetivos desse artigo, daí porque, nas linhas seguintes, ressaltar-se-ão somente as fases da regularização fundiária urbana.

## **2. Objetivos, fases e modalidades de regularização.**

A regularização consiste em um processo complexo, na medida em que depende da somatória de esforços de um conjunto de atores que o conduza e de uma pluralidade de medidas interdisciplinares e de decisões para desenvolvê-lo e concluí-lo com êxito. Essa complexidade guarda inegável relação com os inúmeros objetivos perseguidos pela regularização, que abrangem, de acordo com o art. 10 da Lei n. 13.465: (i) a identificação dos núcleos urbanos informais e sua organização no sentido de ofertar aos seus habitantes serviços públicos e condições urbanísticas e ambientais adequadas; (ii) a criação de unidades mobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano, constituindo em favor de seus ocupantes, principalmente mulheres, direitos reais; (iii) a ampliação do acesso ao espaço urbano em favor da população de baixa renda; (iv) a promoção da integração social, do emprego e da renda; (v) o desestímulo à judicialização e o favorecimento da consensualização e da cooperação nas relações entre o Estado e a sociedade; (vi) a garantia da moradia digna; (vii) a promoção da função social da propriedade; (viii) a organização do desenvolvimento das funções sociais da cidade em favor do bem-estar dos habitantes; (ix) a concretização da eficiência na ocupação e no uso do solo, princípio que, como visto, justificou muitas das mudanças previstas na lei em relação ao regime anterior da regularização; (x) a prevenção da formação de núcleos urbanos informais, que a própria lei define como núcleo “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” (art. 11, II); e (xi) a democratização do processo de regularização pela sua abertura à participação dos interessados.

É a partir desses objetivos gerais que se deve descrever, examinar e criticar o processo de regularização fundiária urbana que a Lei n. 13.465 posteriormente moldou com suporte em normas gerais, de aplicabilidade nacional, sujeitas a detalhamento por Estados e Municípios nos limites de suas competências urbanísticas. Esse processo complexo, destinado a atingir tantos objetivos e sujeito a regulamentação superveniente, necessita ser dividido em duas grandes fases, quais sejam:

- **Fase 1 (abertura e delimitação):** na primeira fase, com base em requerimento de pessoas legitimadas previstas na lei, o Município inaugura e executa processo administrativo com os objetivos de classificar o tipo de ocupação; verificar a natureza e a situação da área ocupada; delimitá-la espacial e subjetivamente; notificar e ouvir terceiros interessados; examinar os projetos técnicos de regularização e, ao final, expedir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) desde que cumpridos todos os requisitos legais. Como dito anteriormente, a legislação buscou concentrar esse processo administrativo na esfera municipal, mas também prevê a condução de certas etapas por outros entes da federação, como se demonstrará oportunamente, além de permitir e estimular a cooperação federativa em certos momentos.
- **Fase 2 (registro, titulação e conclusão):** na segunda fase, iniciada a partir da expedição da CRF, o cartório de Registro de Imóveis competente tomará as medidas necessárias para o registro do título que conferirá aos ocupantes alguma espécie de direito real sobre o espaço urbano regularizado.

Embora a lei muitas vezes pareça restringir o conceito de reurb a um processo voltado à titulação, é imprescindível que se inclua na regularização, entendida em sentido amplo, uma fase de adequação urbanística, social e ambiental da área ocupada para que se ofereçam a seus habitantes as infraestruturas, os serviços e, por conseguinte, as comodidades essenciais à vida digna na cidade. Essas medidas de adequação do tecido urbano não são apenas de incumbência dos Municípios, senão de todos os entes da federação, como fica explícito no art. 9º, *caput* da Lei n. 13.465, devendo ser custeadas, de acordo com a modalidade de reurb, pelo

Estado ou pelos beneficiários. Além disso, de acordo com o art. 36, § 3º, elas poderão ser executadas antes, durante ou depois do processo de titulação.

As duas fases processuais mencionadas na lei marcam as duas modalidades de regularização que o ordenamento brasileiro prevê, a saber: (i) a *Reurb de Interesse Social* (Reurb-S), que se aplica a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal, independentemente de instituição prévia de Zona de Interesse Social (ZEIS) sobre o local e (ii) a *Reurb de Interesse Específico* (Reurb-E), incidente sobre todos os outros espaços irregulares ou clandestinos de modo residual.

Como atesta o art. 13, § 5º da Lei, a definição da modalidade não afeta as fases. Em realidade, ela “visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação de obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais”. E essas duas consequências, resultantes da definição da modalidade em cada caso concreto, observam-se em vários dispositivos da lei.

No tocante às obrigações pela adequação da área, o art. 16 estipula de modo claro que, na Reurb-E, a aquisição, pelo ocupante, de direitos reais sobre bens públicos ficará “condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio...”. Já o art. 33, parágrafo único, incisos II e III, prescrevem que os destinatários das áreas de Reurb-E deverão contratar e custear a elaboração do projeto de regularização, permitido o custeio opcional pelo Município mediante a posterior cobrança dos beneficiários. Em contraste, os custos do projeto de Reurb-S serão assumidos pelo Poder Público, ainda que se trate de área ocupada privada (art. 33, parágrafo único, I). A instalação da infraestrutura essencial nessas áreas sociais será igualmente paga pelo Poder Público (art. 37), diferentemente do que ocorre na Reurb-E (art. 38).

No que se refere ao direito de gratuidade, o art. 13, § 1º lista uma série de atos registrais que deverão ser praticados sem qualquer custo quando os beneficiários se incluírem na modalidade da Reurb-S. Além disso, nessa hipótese, a lei também permite que o registro do projeto de regularização e a constituição de direito real sobre bem público em nome dos beneficiários sejam feitos em ato único (art. 17).

A diferença de modalidades gera ainda certos impactos sobre o uso de alguns dos instrumentos de regularização previstos no art. 15 da Lei. A *legitimação fundiária*, criada pelo

novo diploma, difere da *legitimação da posse* ao permitir a aquisição de direito real de propriedade pelo ocupante desde que respeitadas algumas condições. Especificamente para a Reub-S, a nova forma de legitimação exige do beneficiário o cumprimento de requisitos próprios, como não ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural e não ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade. Além disso, se a ocupação perseguir fins não residenciais, a legitimação dependerá de reconhecimento do interesse público pela Administração (art. 23, § 1º).

Apesar dessas variações, a escolha da modalidade de Reurb não afeta o rol de sujeitos que podem requerê-la. Nesse aspecto, a nova lei andou bem ao ampliar bastante a lista de legitimados, nela incluindo todos os entes da federação, inclusive as entidades da Administração Indireta; os próprios beneficiários da regularização, de modo individual ou coletivo, inclusive por meio de entidades do terceiro setor, como OSCIP ou OS; os proprietários do imóvel ocupado, bem como loteadores e incorporadores, sem prejuízo de sua responsabilidade direta ou de seus sucessores, nas esferas administrativa, civil e penal, por terem dado causa à ocupação irregular; a defensoria pública em representação dos hipossuficientes e o Ministério Público em qualquer caso.

### **3. Fase 1: processo administrativo municipal.**

No âmbito do processo administrativo, inúmeras são os atos e medidas necessários para a condução e a conclusão exitosa da regularização fundiária em qualquer de suas duas modalidades. Essa sequência de atos está basicamente sistematizada no art. 28 da Lei e envolve as etapas de (i) abertura do processo, (ii) classificação da área, (iii) notificação; (iv) elaboração e exame do projeto de regularização e (v) decisão final pela Municipalidade.

#### **(i) *Abertura.***

A abertura do processo administrativo compete ao Município em que se situa a área dependente de regularização (art. 32, *caput*). Para tanto, é preciso que um dos legitimados do art. 14 (entes públicos ou particulares) apresente requerimento escrito. Destaque-se que, para ocupantes de áreas públicas, o art. 31, § 8º garante como efeito processual imediato o direito de permanecer nas unidades imobiliárias, petrificando-se a situação de fato existente até o

momento do final arquivamento do processo. Por isso, entre outras coisas, serão inócuas tentativas de reintegração de posse enquanto perdurar o processo.

Após a apresentação do requerimento escrito de regularização, caberá ao órgão local responsável decidir por recebê-lo ou não. Como ato administrativo restritivo que é, a decisão de negar o recebimento do requerimento deve ser fundamentada com motivos fáticos e jurídicos verdadeiros e corretos. Além disso, conterà a indicação das medidas que deverão ser adotadas pelo requerente com vistas à reformulação e à reavaliação do pedido, quando ele tiver falhas passíveis de correção (art. 32, parágrafo único).

Embora a lei não preveja, é perfeitamente lícito aos requerentes interpor pedido de reconsideração e recurso administrativo hierárquico diante do ato de não recebimento do requerimento, o qual deverá seguir as normas da lei de processo administrativo local ou, na sua falta, as normas de prazo e o sistema recursal da lei federal de processo administrativo por analogia, tal como reconhece a jurisprudência do STJ na matéria (a respeito, MARRARA; NOHARA, 2017, p. 80-83).

#### (ii) *Classificação.*

Aceito o requerimento, caberá ao Município tomar as providências necessárias para classificar a modalidade de regularização como Reurb-S ou Reurb-E. Nessa fase também é feito o levantamento dos títulos envolvendo a área, bem como a vistoria do imóvel a ser regularizado.

Na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação será de responsabilidade do ente federativo instaurador (art. 30, § 1º). Em relação aos imóveis dos Estados, provavelmente agirão as Secretarias de Habitação ou órgão equivalente. Especificamente quando se tratar de imóvel da União, a competência recairá sobre a SPU. A esse respeito, o art. 30 da Lei n. 11.952/2009, alterado pela Lei n. 13.465/2017, determina que, para imóveis doados pela União ao Município, devem ser aplicados os instrumentos previstos na legislação federal para regulação fundiária urbana, vedando-se a incidência de instrumentos de política local.

Em qualquer caso, o art. 29 da Lei n. 13.465/2017 permite que o exercício das competências seja objeto de ajuste entre os entes federativos. Caso tenha interesse, eles poderão celebrar convênios ou outros instrumentos congêneres com o Ministério do

Desenvolvimento Regional (substituto do extinto Ministério das Cidades, que é mencionado na lei) no intuito de viabilizar o trabalho conjunto em favor da fiel execução da política.

Interessante notar que a lei também prevê uma espécie de efeito positivo para o silêncio da Administração Pública ao estipular que a inércia do Município na classificação implica automática fixação da modalidade indicada pelo requerente legitimado e o prosseguimento do processo administrativo. Contudo, a mitigar esse dispositivo, a lei permite a posterior reclassificação pelo Município com base em estudo técnico que a justifique. Em termos práticos, o efeito positivo significa que, se o requerimento indicar uma Reurb-S e o Município não se manifestar, a modalidade será assim aceita para todos os fins legais, inclusive com o efeito de gratuidade em relação a custas e emolumentos registrares. Eventuais prejuízos que a posterior reclassificação da modalidade ocasione deverão ser assumidos pelo ente público que não cumpriu seu dever de classificação no momento oportuno, aplicando-se, aqui, o quanto prevê o art. 37, § 6º da Constituição da República acerca da responsabilidade civil objetiva do Estado.

### (iii) *Notificação.*

Ainda na fase inicial do processo administrativo, a despeito de se tratar de imóvel público ou privado, exige-se a notificação de proprietários, loteadores, incorporadores, confinantes, terceiros interessados ou daqueles que constem do registro de imóveis como titulares de domínio, para que, se assim desejarem, apresentem impugnação ao requerimento de regularização no prazo de 30 dias (art. 31, § 1º da Lei n. 13.465/2017). Essa exigência também existe para imóveis públicos municipais, caso em que a notificação se dirigirá a confinantes e a terceiros interessados (art. 31, § 2º). No entanto, em qualquer situação, a notificação será dispensada caso adotados os procedimentos de demarcação urbanística (art. 31, § 9º).

A determinação legal de notificar tantos sujeitos suscita preocupações, na medida em que é capaz de reduzir a velocidade processual ou, até mesmo, de “travar” o processo administrativo numa busca incessante, por exemplo, por proprietários ou confinantes. Veja-se que a lei, especificamente a respeito desses dois tipos de sujeitos, prevê a notificação por “via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição”, quando poderia ter se valido de outras formas mais ágeis. De todo modo, em parte para

superar esses óbices, o art. 31, § 4º registra que se considerará efetuada a notificação “quando comprovada a entrega nesse endereço”. Além disso, o legislador também tentou remediar entraves resultantes da notificação ao prever a notificação por edital quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados ou quando houver recusa da notificação por qualquer motivo (art. 31, § 5º).

Outra técnica bastante relevante para garantir a celeridade do processo administrativo foi a previsão de efeito positivo para o silêncio dos sujeitos notificados. Com efeito, um dos grandes problemas dos processos de regularização sempre foi a omissão, ou melhor, o silêncio proposital quer de órgãos públicos, quer dos particulares, como técnica de “engavetamento” do pedido dos requerentes. Para combater esse mal, a legislação transformou juridicamente o silêncio em concordância e fez isso não somente em relação ao Município (quanto à classificação do tipo de Reurb), como também em relação aos notificados, cuja ausência de manifestação expressa no prazo não prorrogável de trinta dias equivalerá à aceitação da proposta de regularização (art. 31, § 6º). Trata-se, pois, de uso de efeito positivo do silêncio como técnica de aceleração do processo (MARRARA, 2009, p. 201-211).

A partir daí se conclui que, na prática, três caminhos que se abrem em relação aos notificados: (i) o da concordância expressa com o requerimento de regularização; (ii) o da concordância tácita, decorrente do efeito positivo do silêncio; e (iii) o da discordância expressa com a proposta de regularização por meio de impugnação.

Na hipótese de apresentação de impugnação do requerimento, a lei determina que seja empregado meio extrajudicial de solução de conflitos (art. 31, § 3º), aqui também como técnica para evitar as delongas que decorreriam de processos judiciais. Nessa linha, com o objetivo de solucionar tais imbróglis de maneira mais célere, o art. 34 autoriza os Municípios a se valer de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, criadas no âmbito da administração local ou mediante celebração de acordos de cooperação com os Tribunais de Justiça estaduais. Essas câmaras terão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb mediante solução consensual, portanto.

As regras de composição e o funcionamento das câmaras de que trata o art. 34 serão estabelecidas em ato do Poder Executivo municipal. Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com consequente expedição da certidão de regularização fundiária (CRF). Vale lembrar que Municípios poderão instaurar o procedimento de mediação coletiva de ofício ou mediante

provocação das partes na Reurb. A instauração desse procedimento suspenderá os prazos administrativos e evitará prescrições.

Apenas para fins de comparação, recorde-se que, sob a vigência da Lei n. 11.977/2009, as tentativas de conciliação ocorriam no âmbito do Registro de Imóveis, sob a presidência do Oficial Registrador (art. 57, § 9º). Se as tentativas tivessem sucesso, o Oficial, por ato motivado, poderia rejeitar as impugnações infundadas, encaminhando ao Juiz Corregedor (o que também valia em caso de apelação). Como a Lei n. 11.977/2009 delegava essa função aos Cartórios de Registro de Imóveis, que inclusive detinham maior conhecimento técnico para ajudar nas mediações, a ARISP argumenta que a mudança trazida com a nova lei quanto aos mecanismos de solução de conflitos tende a gerar prejuízos aos cofres públicos. Em outras palavras, o legislador desconsiderou os custos que serão induzidos pela criação de órgãos de prevenção próprios, inclusive para treinar os servidores que nele atuarão – a tal respeito, cf. MACEDO, 2017, s.p..

***(iv) Projeto de regularização.***

Uma vez delimitada e classificada a área sujeita à regularização, com o estabelecimento da modalidade de Reurb, a parte interessada elaborará e depositará perante o órgão competente o projeto de regularização fundiária em respeito às exigências de conteúdo previstas nos art. 35 e 36 da Lei n. 13.465/2017.

Dentre outros componentes, o projeto de regularização incluirá um *projeto de urbanização*, que indicará as áreas ocupadas, o sistema viário e as unidades imobiliárias existentes e projetadas; as unidades imobiliárias a serem regularizadas; as quadras e suas subdivisões, quando cabível; os logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos; as medidas de adequação para correção de desconformidades; as obras de infraestrutura essencial e outros elementos definidos pela legislação local. Nesse projeto urbanístico, acessório do projeto de regularização, a infraestrutura essencial abrangerá por expressa determinação legal o sistema de abastecimento de água potável, o sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário, a rede de energia elétrica, as soluções de drenagem, bem como outros equipamentos definidos pela legislação municipal (art. 36, § 1º).

Além de obedecer aos requisitos básicos da legislação nacional, o projeto deverá ainda respeitar os parâmetros estabelecidos pelos Municípios no tocante aos desenhos, memorial descritivo e cronograma físico de obras e serviços que serão realizados (art. 36, § 4º). Caso se constate que o núcleo a ser regularizado ou parte dele se encontra em área de risco geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, a aprovação ainda dependerá de estudos técnicos que verifiquem a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração desses riscos (art. 39). Sem referidas medidas de contenção ou eliminação, a regularização não poderá ser aprovada e o Município, exclusivamente na modalidade social, deverá proceder à realocação dos ocupantes.

*(v) Decisão municipal.*

Desde que cumpridos todos os requisitos legais e regulamentares, inclusive no tocante à prevenção e controle de riscos de desastres, o processo administrativo interno nos Municípios se encerrará com a prática de um ato administrativo de aprovação com a consequente expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Nos termos do art. 41, esse documento deverá conter o nome do núcleo, sua localização, a modalidade de Reurb, as responsabilidades pelas obras e serviços previstas em cronograma, bem como a lista de ocupantes, com respectiva qualificação, e seus direitos reais.

Em sua decisão final, o Município exercerá um papel bastante relevante por também definir as medidas necessárias para que a reurbanização garanta aos ocupantes um verdadeiro direito às funções sociais da cidade e seus elementos básicos para a garantia do bem-estar humano. Nesse sentido, o art. 40 da lei determina que a finalização do processo venha acompanhada de aprovação do projeto de regularização e da indicação das intervenções que serão executadas no local.

#### **4. Fase 2: processo registral.**

A aprovação do requerimento e a expedição da CRF não conclui a regularização fundiária urbana. Finda a fase do processo administrativo dentro do órgão municipal competente, caberá aos requerentes retirar a certidão e encaminhá-la ao Cartório de Registro de Imóveis local para as devidas providências, iniciando-se a segunda fase.

No intuito de conferir mais eficiência à regularização e evitar qualquer forma de judicialização, o processo registral, imprescindível à conclusão da Reurb, será instaurado e concluído perante o Cartório competente a despeito de qualquer determinação judicial ou do Ministério Público (art. 42). Resta saber, porém, como se define a competência nessa seara, considerando-se que o núcleo urbano irregular nem sempre se circunscreve a uma única área urbana.

Caso a Reurb abranja imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento será conduzido por cada um dos Oficiais dos Registros de Imóveis competentes. Em linhas com o art. 43, parágrafo único da lei, o Provimento nº 51/2017 da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo (CGJSP) determina que o trâmite se iniciará perante o Oficial da circunscrição em que estiver a maior porção do núcleo urbano regularizado e, após o registro da CRF, o agente promotor iniciará o procedimento nos cartórios competentes pelas demais áreas urbanas envolvidas (ESTADO DE SÃO PAULO, 2017).

Assim como na fase processual interna, conduzida dentro dos órgãos municipais, o indeferimento do pedido de registro do direito real não determinará sua extinção de plano. A negativa será acompanhada de Nota Devolutiva Fundamentada, abrindo-se a oportunidade de defesa aos requerentes. Da mesma forma, se houver pedido de registro anterior em outra circunscrição, os outros pendentes não serão extintos automaticamente. Para solucionar eventual conflito positivo, será necessário verificar se o imóvel realmente se encontra na divisa entre circunscrições diferentes, caso em que as matrículas serão abertas pelo Oficial de Registro de Imóveis em que se encontrar a maior parte do imóvel (art. 43, parágrafo único da lei).

O Oficial do Registro de Imóveis possui o prazo de 15 dias contados da prenotação para emitir nota devolutiva ou praticar os atos de registro (art. 44 da Lei n. 13.465). O mesmo artigo determina que o processo registral, do pedido ao fim, deverá durar 60 dias (prorrogável por igual período).

Fora isso, a Lei estabelece uma série de regras comuns para o registro da regularização e algumas regras específicas de discriminação positiva em favor dos beneficiários da Reurb-S. Em termos gerais: (i) o registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados; (ii) 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); (iii) qualificada a CRF e não havendo exigências nem impedimentos, o oficial do cartório de registro de imóveis efetuará o seu registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente; (iv) conforme estabelece o art. 44, § 6º, o Oficial de Registro fica dispensado de providenciar a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, uma vez cumprido no âmbito do processo administrativo municipal; e (v) havendo necessidade de notificações complementares, o Oficial de Registro de Imóveis as emitirá de forma simplificada, contendo os dados de identificação do núcleo urbano a ser regularizado, sem a anexação de plantas, projetos, memoriais ou outros documentos, convidando o notificado a comparecer à sede da serventia para tomar conhecimento da CRF com a advertência de que o não comparecimento e a não apresentação de impugnação, no prazo legal, importará em anuência ao registro e a perda de eventual direito que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da Reurb. Neste tocante, vale conferir as impressões sobre a Lei 13.465 apresentadas por AMADEI, 2017, p. 58.

Além dessas determinações, há regras especiais para a Reurb-S. O legislador não perdeu de vista o impacto negativo que as enormes barreiras financeiras do processo registral ocasionariam ao êxito da política de regularização fundiária urbana. Diante dessa questão, andou bem a lei ao estipular normas diferenciadas de cobrança conforme a modalidade de processo de reurbanização. Os beneficiários, portadores de CRF relativas a áreas em Reurb-S, ficarão isentos de custas e emolumentos registrais em relação aos seguintes atos, dentre outros: o primeiro registro da Reurb-S, o registro da legitimação fundiária e da legitimação da posse e o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada. Além disso, a lei estende a gratuidade para atos vindouros necessários ao uso social do bem, como a primeira averbação de construção residencial no limite máximo de 70 metros quadrados e o primeiro registro de direito real de laje (art. 14, § 1º).

A Reurb-S ainda se beneficia de outra vantagem registral. De acordo com o art. 17, quando atingir área pública, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público que promove a regularização. Nessa hipótese, o cartório receberá o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes beneficiados e as respectivas qualificações, com indicação das unidades, tornando-se dispensável a apresentação de título

cartorial individualizado, e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário.

### **Conclusão**

Diante de toda análise empreendida, fica evidente que a Lei n. 13.465/2017 tem, de fato, algumas potencialidades no que tange à desburocratização e à promoção de maior celeridade na regularização fundiária urbana. Entretanto, a maneira apressada com que a Lei parece ter sido elaborada impediu que muitos desses procedimentos tivessem uma descrição clara e objetiva, abrindo lacunas e conflitos normativos com grande margem para controvérsias e para a judicialização (que tanto se tentou evitar com as reformas).

Além disso, as revogações feitas pela nova lei interferem de modo questionável em competências internas dos municípios, confrontando as diretrizes dos art. 30, 182 e 183 da Constituição Federal, que lhes delegou a autonomia para determinar suas políticas urbanas, o que torna frágil o novo diploma em certos aspectos, como os de natureza processual administrativa (Vide ADI 5771, de autoria da Procuradoria Geral da República).

Ainda que a Lei permita uma maior facilidade de acesso à terra por parte das populações mais carentes, a necessária adequação do tecido e da infraestrutura urbanos parece estar fadada à eterna precariedade, visto que as obras, intervenções e melhorias urbanísticas, ambientais e setoriais não configuram requisito fundamental para a titulação, podendo ocorrer posteriormente sem obstar a outorga de direitos reais aos ocupantes.

Ainda que diante de tais controvérsias se veja com bons olhos a entrega de título a grupos de ocupantes com maior vulnerabilidade socioeconômica, vale lembrar que a Lei beneficia outros grupos nada necessitados. Extensas áreas de terras públicas também serão entregues a grileiros e latifundiários e vastos condomínios fechados irregulares serão legitimados, com prováveis e graves danos ao ambiente, vez que a ocupação de área de preservação permanente (APP) não é mais óbice à emissão de declaração de conformidade urbanística e ambiental (DCUA). Em outras palavras, não há dúvidas de que, com a nova lei, muitas favelas em áreas de proteção poderão ser regularizadas de modo mais simples e rápido,

mas, apesar da previsão de responsabilidade de loteadores por estímulo à ocupação irregular, muitos condomínios de luxo em áreas ambientais protegidas serão na prática anistiados.

Nesse contexto, a questão provocativa que se deixa para os futuros estudiosos do tema é simples. As incontáveis modificações trazidas pela Lei n. 13.465 no sentido de acelerar, facilitar e evitar a judicialização de processos administrativos de regularização fundiária urbana, ainda que beneficiem grupos vulneráveis, tutelarão efetivamente o espaço urbano e promoverão o desenvolvimento sustentável das cidades quando se consideram os benefícios que elas igualmente geram a agentes econômicos e grupos sociais dominantes que levaram a cabo tantas ocupações irregulares de áreas públicas e privadas no Brasil?

### Referências Bibliográficas:

AMADEI, Vicente *et al.* (org.). **Primeiras Impressões sobre a Lei 13.465**. ARISP. São Paulo, 2017.

BRASIL. Presidência da República. “EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR” de 21 de dezembro de 2016. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf). Acesso em março de 2019.

BRASIL, Procuradoria Geral da República. 2017. Processo Nº 220.490/2017-AsJConst/SAJ/PGR - Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 13.465/2017, conversão da Medida Provisória 759/2016. “Regularização fundiária” rural e urbana e na Amazônia Legal, liquidação de créditos a assentados da reforma agrária, alienação de imóveis da União.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CAU/BR. **10 Pontos Polêmicos sobre a MP da Regularização Fundiária**. 5 de abril de 2017. Disponível em < <https://www.caubr.gov.br/os-10-pontos-mais-polemicos-da-mp-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>>. Acesso em abril de 2019.

CILENTO, Bruna Pimentel. **Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse na Regularização Fundiária de Interesse Social**: aplicação no assentamento São Bento do Recreio (Valinhos/SP). Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo, 2017.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Provimento nº 51/2017 da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo (CGJSP), 2017. Disponível em <<https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=3&nuSeqpublicacao=240>> Acesso em abril de 2019

IBGE. **Dia Nacional da Habitação**: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de->

[noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas](#), acessado em 05 de abril de 2019.

MACEDO, Paola. **O novo panorama da Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016**. Artigo online, publicado 4 de maio de 2017. Disponível em <http://iregistradores.org.br/o-novo-panorama-da-regularizacao-fundiaria-urbana-de-acordo-com-a-medida-provisoria-no-759-de-22-de-dezembro-de-2016/>. Acesso em março de 2019.

MARRARA, Thiago. A autorização fictícia no direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 251, 2009.

MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. **Processo administrativo**: Lei n. 9.784/1999 comentada, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

TIERNO, Rosane. **Carta ao Brasil**: MP 759/2016 – A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. Seminário apresentado pelo IBDU no IAB em 01 de fevereiro de 2017. Disponível em <http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Noticias/495.pdf>. Acesso em 25 de março de 2019.