

## COMPARAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 13.465/2017 – REURB, FRENTE AS PRÁTICAS INTERNACIONAIS, FFP – FIT-FOR-PURPOSE

### *Comparison of federal law nº 13.465/2017 – Reurb, front the practices internationals, FFP – Fit-For-Purpose*

**Silvia Aparecida Meurer**

**Universidade Federal de Santa Catarina**

Departamento de Engenharia Civil - CTC

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial Campus Reitor João David

Ferreira Lima, s/n - Trindade, Florianópolis - SC, 88040-900

silvia.ap.meurer@gmail.com

**Liane Ramos da Silva**

**Universidade Federal de Santa Catarina**

Departamento de Engenharia Civil - CTC

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial Campus Reitor João David

Ferreira Lima, s/n - Trindade, Florianópolis - SC, 88040-900

liane.ramos@ufsc.br

#### **Resumo:**

A Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos, criada a partir da Medida Provisória nº 759/2016, instituiu mecanismos, e normas gerais aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e imóveis da união, no qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes. A REURB, compreende duas modalidades: REURB-S - regularização fundiária de interesse social, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, e REURB-E - regularização fundiária de interesse específico, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior. Para o projeto de regularização fundiária no cenário internacional, vem sendo utilizado o Fit-For-Purpose - FFP, que é uma abordagem considerada econômica, rápida e sustentável de mapeamento de terras, baseada em limites físicos (visíveis) ao invés de limites fixos. Possui três componentes principais inter-relacionados que trabalham juntos para apresentar a abordagem FFP: espacial, legal e institucional. Os resultados do estudo mostraram que a Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos, apresentam diversas exigências, e há carência de recursos para cumprir com os requisitos solicitados, principalmente nos casos de REURB-S, no qual o administrador público é o responsável por todas as custas e emolumentos. A técnica do FFP mostra-se interessante para fazer a regularização fundiária, utilizando imagens de satélite, *google maps*, o que possui um baixo custo, e posteriormente essas informações podem ser melhoradas.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária, Lei Federal nº 13.465/2017, REURB, Fit-For-Purpose

#### **Abstract**

The Federal Law No. 13.465 / 2017 - REURB and its Decrees, created from Provisional Measure No. 759/2016, instituted mechanisms, and general rules applicable to Urban Land Regularization and properties of the union, in which it covers aspects legal, urbanistics, environmental and social, with objective incorporating urban cores into spatial planning and the titling of its occupants. The REURB, comprises two modalities: REURB-S - land regularization of social interest, applicable to informal urban core occupied predominantly by low-income population, and REURB-E - land regularization of specific interest, applicable to informal urban core occupied by population not qualified in the previous hypothesis. For the land regularization project in the international scenario, Fit-For-Purpose - FFP has been used, which is an economic, fast and sustainable approach to land mapping, based on physical (visible) limits instead of fixed limits. It has three main interrelated components that work together to

present the FFP approach: spatial, legal and institutional. The results of the study showed that Federal Law No. 13,465 / 2017 - REURB and its Decrees, present several requirements, and there is a lack of resources to comply with the requirements requested, especially in the cases of REURB-S, in which the public administrator is the responsible for all costs and fees. The FFP technique is interesting for regularizing land use, using satellite images, google maps, which have a low cost, and later this information can be improved.

**Keywords:** Land Regularization, Federal Law nº 13.465/2017, REURB, Fit-For-Purpose

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, o tema da regularização fundiária ganhou força a partir da Constituição Federal de 1988, e o art. 182, discorre que a política urbana é de responsabilidade do município e precisa garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. A função social, segundo o Estatuto da Cidade<sup>1</sup>, se concretiza ao garantir o direito a cidade sustentável, no qual é entendida como o direito à terra, moradia, ao meio ambiente equilibrado e saneado, trabalho, lazer, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, para a atual e futura geração (BRASIL, 1988).

Porém, a realidade deparada em muitos municípios é contraditória ao que a Constituição Federal determina. É possível encontrar moradias precárias, sem infraestrutura, e sem condições de habitabilidade em áreas de risco. Considerando que a habitação e a terra dependem do valor agregado a elas, e pelos mecanismos de mercado geralmente são altos, acabam afastando uma parcela da população, que começa a buscar moradia em áreas periféricas, de maneira irregular.

As irregularidades na ocupação do solo urbano podem manifestar-se de maneiras distintas, relacionadas a titularidade da terra, ausência de documentos de regularização nos órgãos municipais, ou, ainda, pela incoerência com as leis urbanísticas e ambientais.

Por outro lado, o poder público é responsável por garantir serviços essenciais, oferecer qualidade de vida e direito de propriedade para todos, e a melhor maneira de viabilizar tais ações públicas é mediante uma gestão territorial eficiente e eficaz.

Do mesmo modo, para uma gestão territorial eficiente é necessário seguir as funções básicas da regularização fundiária: posse da terra (garantia e transferência de direitos na terra e recursos naturais); valor da terra (avaliação e tributação de terras e propriedades); uso da terra (planejamento e controle do uso da terra e dos recursos naturais); e desenvolvimento da terra (implementação de serviços públicos, infraestrutura, obras de construção e desenvolvimentos urbanos e rurais) (WB; FIG, 2014, *apud* Farias e Carneio, 2018).

Segundo Pinho, (2011, p.69) a palavra “fundiário”, do latim *fudus*, é utilizado como adjetivo relacionado a terrenos. “Desta forma, a regularização fundiária é o processo destinado a tornar terrenos regulares para o cumprimento de determinado fim”. Logo, cada processo de regularização pode estar condicionado a um ou a diversos fins. Regularizar o que está em desconformidade com algo pode constituir uma questão urbanística, ambiental, etc.

---

<sup>1</sup> O Estatuto da Cidade - Lei Federal de nº 10.267, foi aprovada no ano de 2001 e criou expectativas, pois indicava mudança no processo e apropriação do espaço urbano nas cidades brasileiras. Regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e trouxe como principal avanço a probabilidade de desenvolver políticas urbanas mediante aplicação de instrumentos de reforma urbana, voltados a promoção da inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, levando em consideração aspectos urbanos, sociais e políticos das cidades (SANTOS, PEREIRA, 2005).

Nesse sentido, a Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB, criada a partir da Medida Provisória nº 759/2016, instituiu mecanismos visando de forma ampla à Regularização Fundiária. É uma lei recente, e o ponto positivo, foi o aumento no alcance da regularização fundiária, considerando todos os núcleos urbanos informais com usos e características urbanas, mesmo aqueles localizados em áreas rurais.

O procedimento administrativo, é realizado em etapas, e abrange questões urbanísticas, como as intervenções materiais ou físicas; administrativas, que são os procedimentos burocráticos, registrais (procedimentos e inscrições prediais nos Registros de Imóveis, variados conforme a necessidade e o tipo de cada regularização) e civis (referentes à titulação e ao seu registro imobiliário, quando a regularização tiver, em sua ponta final, a atribuição de domínio ou de direito real menor). E, ainda, é o que se verifica na modalidade e na especificidade de cada regularização fundiária, conforme o instrumento (AMADEI, et al, 2018).

Nessa linha, nos procedimentos administrativos, a Lei Federal nº 13.465/2017 - REURB e seus Decretos, abrange aspectos urbanísticos, ambientais, sociais e jurídicos. Além disso, estabelece estudos técnicos ambientais, exigências relacionadas a precisão, mas merece ser analisado, considerando principalmente os levantamentos em áreas sociais, uma vez que os custos dos projetos são de responsabilidade dos municípios ou outros órgãos públicos.

Entretanto, os levantamentos realizados para regularização fundiária utilizando equipamentos de alta precisão possuem custo elevado, o que dificulta sua implementação. Por isso, os sistemas simples, baseados em limites físicos ao invés de limites fixos são indicados, conforme a necessidade do município.

Nesse sentido, o termo “adequado à finalidade” é frequentemente considerado sinônimo de qualidade e entendido como 'as características do serviço que afetam sua capacidade de satisfazer as necessidades (ASQ, 2013). No entanto, no campo da administração de terras, pode-se sugerir “sistemas de administração de terras adequados para fins específicos”, no qual os aspectos legais, administrativos, técnicos e de desenvolvimento são alinhados com as necessidades (BENNETT; ALEMIE, 2016).

Então, para o processo de regularização fundiária no cenário internacional, vem sendo utilizado o Fit-For-Purpose - FFP, que segundo a FIG (2017), é uma abordagem considerada econômica, rápida e sustentável de mapeamento de terras, registro e titulação, incluindo a posse informal, e pode ser aplicada no cadastramento rural e urbano.

Entre os estudiosos nesta linha, estão: Enemark, (2013), Enemark (et al, 2016); FIG e WB (2014); Bennett e Alemie (2016); e FIG (2017), que consideram a possibilidade de fazer o levantamento de forma simplificada, sustentável, como é a proposta do FFP. As melhorias são realizadas ao longo do tempo.

Diante da necessidade de reestruturação dos sistemas, de modo a contribuir com o planejamento territorial, este artigo apresenta análise da Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos nº 9.310/2018 e 9.597/2018, que regulamenta, a regularização fundiária, frente ao que vem sendo aplicado no cenário internacional, o FFP.

## **2. LEI FEDERAL nº 13.465/2017 – REURB E DECRETOS nº 9.310 DE MARÇO DE 2018 E nº 9.597 DE 04 DE DEZEMBRO DE 2018**

O conceito de regularização fundiária está relacionado aos direitos e garantias constitucionalmente assegurados aos cidadãos, a exemplo do direito à propriedade e à função social. Tal direito está previsto no art. 5º da Constituição Federal, em seus incisos XXII e XXIII.

A Constituição Federal de 1988 redimensionou o papel do Estado, dotando-o de instrumentos jurídicos de conteúdo social e ambiental, como, por exemplo, a função social e ambiental da propriedade e as políticas públicas relacionadas ao urbanismo (BRASIL, 1988).

A REURB - Regularização Fundiária Urbana, surgiu mediante a regulamentação da Medida Provisória nº 759/2016 e veio da discussão em torno do crescimento desordenado e do aumento da necessidade em regularizar os assentamentos informais. Perante a situação encontrada passou-se a promover a urbanização desses assentamentos, o que iria manter a população nos bairros em que se encontram e que promoveria a melhoria da infraestrutura urbana de forma progressiva, favorecendo favelas, loteamentos clandestinos e irregulares (LEITE, 2017). A medida provisória nº 759/2016 revogou o regime jurídico da Regularização Fundiária, da Lei federal nº 11.977/2009 – Minha Casa Minha Vida e a Medida Provisória nº 759/2016 foi convertida na Lei Federal nº 13.465/2017.

A definição de núcleo urbano informal vindo da Medida Provisória nº 759/2016 se manteve, na Lei nº 13.465/2017. O conceito de núcleos urbanos informais é definido como “assentamento humano, com uso e características urbanas, mesmo que situado em área rural” (Lei nº 13.465/2017; Decreto nº 9.310/2018). É possível trabalhar em área urbana ou rural, mas a destinação deve ser urbana. Um núcleo urbano localizado em área rural que serve para moradia, pode ser regularizado com base nesta lei.

A Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB, aborda sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências (art. 1º da Lei Federal nº 13.465/2017)

Segundo o art. 9º da lei supracitada, a REURB, abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

A REURB visa mudar a situação dos núcleos urbanos informais, tornando-os regulares perante a lei, e envolve aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais. Além disso, busca proporcionar melhorias na infraestrutura, trazendo mais qualidade de vida a população, e dar título de propriedade aos ocupantes.

Está dividida em: REURB-S – Regularização Fundiária de Interesse Social e REURB-E – Regularização Fundiária de Interesse Específico. A REURB – S, aplicada aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. A REURB-E, aplicada aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior (Lei Federal nº 13.465/2017, art. 13, I e II). No caso de REURB-S, o projeto de regularização fundiária é de responsabilidade do administrador público, deste modo, o Município ou Distrito Federal deverá arcar com todos os custos do projeto.

Na modalidade REURB-S, a composição ou a faixa de renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo. Mas no art. 6º do Decreto nº 9.310/2018 - REURB, consta que o valor não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no país, ou seja, até cinco salários mínimos.

Além da REURB-S e REURB-E, consta no art. 69, da Lei nº 13.465/2017 que: “as glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento”.

Logo, é possível fazer a regularização fundiária nestas glebas parceladas, e a documentação necessária para registro das unidades possui menos exigências, conforme o art. 69, da Lei Federal nº 13.465/2017, no qual o interessado requererá ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos: planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado; descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso; documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

No entanto, a apresentação da documentação dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de outros documentos, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

### 3. FIT-FOR-PURPOSE

Em muitas regiões do mundo a estrutura espacial em todo o país tem sido desenvolvida ao longo de dois séculos de mapeamento cadastral e mantidos através de pesquisas de fronteira conduzidos a uma alta precisão de acordo com os regulamentos e procedimentos de longa data. Ao considerar os recursos e capacidades necessárias para a construção de estruturas espaciais em países menos desenvolvidos, os conceitos predominantemente utilizados nos países desenvolvidos podem ser vistos como objetivo final, e não como o ponto de partida. Aplicar as normas técnicas de levantamentos de campo são muito caros, demorado e na maioria dos casos, simplesmente não são relevantes, para fornecer um quadro espacial adequado inicial. O foco deve estar em metodologias rápidas, baratas, e confiáveis (MCLAREN, 2013).

No Brasil, o cadastro territorial é muito recente em relação a outros países da Europa e América Latina. A legislação brasileira nunca se preocupou com cadastro territorial, apesar da Lei nº 601 de 1850 fazer referências à medição de terras adquiridas através de sesmarias, posses ou concessões do governo. No momento atual o problema é que em muitas situações a estrutura cadastral não acompanha a esfera tecnológica e um dos motivos é a ausência de interoperabilidade dos dados. Por isso as atividades de gestão territorial não conseguem evitar desastres naturais e desordens urbanísticas (FARIAS; CARNEIRO, 2018).

Conforme publicações da FIG (2014), e UN-HABITAT (2016) apud Farias e Carneiro (2018, p. 04), o FFP, adequado ao propósito é: “uma aplicação de metodologias espaciais, legais e institucionais para a estruturação de um sistema de administração territorial, que busque garantir a segurança de propriedade para todos, permitindo uma melhoria incremental ao longo do tempo”.

Para Enemark et al (2016), existem três características principais para a abordagem do FFP:

1. Fornecer o direito de propriedade para todos, buscando o método mais adequado, em vez de serem conduzidos por padrões rígidos de precisão e soluções tecnológicas de ponta;
2. Solicitar um planejamento espacial flexível para adaptar as estruturas legais e institucionais segundo as necessidades da sociedade e atender as diferentes demandas de precisão;
3. Enfatizar a probabilidade de melhorias incrementais para fornecer continuidade e aplicabilidade.

A metodologia FFP recomenda que exista um sistema de registro de imóveis flexível, para auxiliar os menos favorecidos da sociedade. As estruturas legais utilizadas em países

desenvolvidos não servem aos milhões de pessoas que possuem propriedades irregulares e ilegais (UN-HABITAT; GLTN, 2008; WB; FIG, 2014). O Brasil, em relação a estrutura legal, “atinge a ideia da abordagem FFP para cadastro urbano” (FARIAS; CARNEIRO, 2018).

Os três componentes principais inter-relacionados trabalham juntos para apresentar a abordagem FFP: espacial, legal e institucional. A estrutura espacial marca a ocupação e utilização da terra. A escala e precisão desta representação deve garantir os direitos legais e formas de posse reconhecidos no quadro jurídico. O quadro institucional é projetado para gerenciar esses direitos, o uso da terra, dos recursos naturais e para oferecer serviços inclusivos e acessíveis (FIG, 2017).

Enquanto os sistemas cadastrais convencionais utilizam a documentação das parcelas localizadas como base para ter direitos em um registro de terras, a abordagem FFP usa imagens aéreas ou de satélite no campo para identificar, delinear, as unidades espaciais visíveis das parcelas, e os direitos são determinados e inseridos diretamente em um registrador. É uma abordagem participativa realizada por profissionais com formação e envolve as partes interessadas. Além disso, enquanto os sistemas de cadastro convencionais são altamente normatizados, a abordagem FFP é flexível em termos de precisão. O sistema de administração da terra pode ser atualizado e melhorado ao longo do tempo (ENEMARK, et al, 2016).

#### **4. A EXPERIENCIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM MOÇAMBIQUE NA ÁFRICA, UTILIZANDO A TÉCNICA FFP, E A LEI FEDERAL Nº 13.465/2017 – E SEUS DECRETOS NO BRASIL**

Moçambique, é um país localizado na parte sudeste da África, possui uma área aproximada de 800.000 km<sup>2</sup>, população de cerca de 24 milhões, e nas últimas décadas, a pressão sobre a terra aumentou. Para Dinat (2015), acima de 90% das terras, ainda é usada sem registro, na boa-fé e com acordos de posse.

A partir disso, em 2015, o governo lançou o programa “Terra Segura” para regularizar cinco milhões de parcelas e delimitar quatro mil comunidades em um período de 5(cinco) anos. Para atingir esses objetivos, foi preciso uma abordagem diferente, pois os métodos tradicionais de regularização fundiária são muito caros e demorados. Para o programa Terra Segura, diversas atividades foram realizadas, como forma de testar não apenas as ferramentas e elementos a serem criados, mas também para ajustá-los e atender melhor o programa.

O aplicativo utilizado foi o SIGIT, e resolveu as restrições das versões anteriores, além de ter capacidade de registrar inquilinos apenas uma vez e reutilizar informações, capacidade de desenhar parcelas sobre um mapa na tela do celular, capacidade de compartilhar informações entre trabalhadores de campo e capacidade de deixar na comunidade o dossiê cadastral. Além disso, foi desenvolvido com banco de dados próprio, tornando possível estruturar dados e reutilizá-los por outros membros da equipe enquanto realizava o trabalho no campo.

Os resultados da técnica FFP, e a metodologia combinou processos, atividades, reduzindo esforço, tempo e custos, conforme a seguir:

Tempo total: inicialmente, uma delimitação completa (inclui a preparação da comunidade e capacitação, desenvolvimento da agenda de gestão de recursos naturais, formalização de comitês de gestão de recursos naturais, entre outras atividades) levaria cerca de 9 meses. O tempo foi reduzido para 5 meses, incluindo terras individuais, registros dentro da comunidade e esse tempo pode ser reduzido ainda mais. Existe a possibilidade de delimitar comunidades

em grupos, se os membros da comunidade forem treinados podem coletar dados no aplicativo móvel.

Orçamento: o exercício orçamentário reduziu o Orçamento do programa "Terra Segura" em cerca de 30%, apenas otimizando e combinando recursos e atividades. Essa metodologia utilizada de maneira harmonizada pode reduzir ainda mais o custo.

Maior satisfação da comunidade: antes as comunidades reclamavam que suas terras eram deixadas de fora do processo de delimitação. Com a participação da comunidade no registro e regularizações individuais, as comunidades estão mais satisfeitas, sentem garantia de seus direitos e teve aumento na participação em todo o processo.

Cadastro sustentável: combinando delimitações comunitárias e Cadastro sustentável, é possível aprimorar o cadastro para que produza dados mais precisos e completos. Para Dalupan et al., (2015), o planejamento participativo do uso da terra cria um impacto maior nas comunidades e um cadastro fundiário mais sustentável.

Para o sucesso na técnica FFP, são recomendados os seguintes procedimentos:

Treinamento: é o principal fator de sucesso, pois envolve pessoas, e elas precisam ser preparadas para executar seu trabalho.

Imagens: embora tenha sido dado um grande passo em direção ao sucesso com o aplicativo móvel, a qualidade das imagens fornecidas para o trabalho de campo ainda precisa ser melhorada. As imagens do Google Maps eram aceitáveis para polígonos grandes, mas não para pequenas parcelas em áreas urbanas onde havia necessidade de maiores resoluções.

Aplicativo móvel: o uso da tecnologia Android para desenvolver o aplicativo móvel SIGIT, foi um grande passo para obter o controle de qualidade e integração de dados entre as equipes de campo, escritório e para acelerar todo o processo.

SIGIT e Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC): para adotar um SIGIT eficaz, sustentável e seguro, a infraestrutura de TI são considerados essenciais para a implementação da abordagem do FFP e, conseqüentemente, do Programa Terra Segura.

Apesar das melhores soluções tecnológicas serem sofisticadas e suportarem recursos como assinaturas eletrônicas, transporte eletrônico e serviços baseados na nuvem, as soluções iniciais terão que ser simples para acomodar limitações de infraestrutura e habilidades de TI em países menos desenvolvidos. Mas, com o tempo, a solução pode ser melhorada para incorporar novas tecnologias e criar maior funcionalidade quando os recursos mais eficazes estão disponíveis (LEMMEN et al., 2016; MCLAREN et al., 2016).

As exigências definidas para REURB, envolvem estudos técnicos ambientais, projeto urbanístico, além disso, melhorias na infraestrutura, e no caso de áreas de interesse social o poder público vai arcar com todos os custos do projeto. Em contrapartida o FFP possui menos exigências o que torna o processo mais simples. As etapas da REURB e do FFP estão a seguir:

Quadro 01: Etapas da Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e Decretos, e Fit-For-Purpose

	ETAPAS	PASSO A PASSO
<b>Reurb e Decretos</b>	1. Requerimento dos legitimados	Nesta etapa ocorre a manifestação de interesse, apresentando informações como: Nome do legitimado; CPF do legitimado; dados para localização da área ou nome da rua (divisas/confrontantes); número da Inscrição Imobiliária; indicação da modalidade, entre REURB – S -(interesse social) e REURB – E (interesse específico)

	2. Processamento administrativo do requerimento	Nesta etapa é realizada a análise prévia da ocupação, considerando: a inserção no Núcleo Urbano Informal; irregularidade documental; verificação de questões ambientais e de risco; enquadramento no procedimento de Regularização Fundiária;
	3. Notificações	Nesta etapa é realizada a notificação dos proprietários, confrontantes, responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal e eventuais terceiros interessados.
	4. Elaboração do Projeto de Regularização Fundiária	Nesta etapa é elaborado o Projeto de Regularização Fundiária, no qual deve conter o levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento; planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas; estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental; projeto urbanístico; memorial descritivo; proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes; estudo técnico para situação de risco; estudo técnico ambiental; cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, para cumprimento do cronograma físico.
	5. Aprovação urbanística e ambiental	Nesta etapa é apresentado o projeto urbanístico com as informações das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; realocação de edificações; das obras de infraestrutura essencial; entre outras informações. Se tudo tiver correto o projeto é aprovado.
	6. Conclusão	Nessa etapa, com o projeto aprovado, será emitida a Certidão de Regularização Fundiária e assinatura do Termo de Compromisso. Com esses documentos, é possível fazer o registro das unidades imobiliárias em cartório de Registro de Imóveis.
	7. Registro	Nesta etapa é realizado o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado diretamente no cartório de registro de imóveis.
<b>Fit-For-Purpose</b>	1. Preparação/Mapa	Nesta etapa é identificada a área onde será realizada a regularização fundiária. Também é localizado os proprietários, confrontantes e realizada a delimitação da área. Em seguida é verificado se os confrontantes estão de acordo com a divisão do lote. Logo após, ocorre treinamento e capacitação das equipes locais.
	2. Verificação de documentos	Nesta etapa é realizada a coleta dos documentos de identificação pessoal dos legitimados: RG, CPF e Inscrição imobiliária;
	3. Verificação do mapa original	Nesta etapa é realizado o levantamento de dados a partir da utilização de imagens de satélite de alta resolução (por exemplo, 50 cm pixels ou superior) ou imagens ortogonais, por exemplo, na escala de 1:2.000 para áreas rurais e de baixa densidade; e escala de 1:500 para áreas urbanas densas. Dependendo do caso, também podem ser usadas ortofotos ou imagem do Google Maps. A partir disso é elaborada a planta e memorial descritivo com Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).
	4. Georreferenciamento das parcelas	Nesta etapa é realizado o georreferenciamento das parcelas com tablets e GPS.
	5. Processamento de dados	Nesta etapa é organizado o material cartográfico em um SIG. A partir disso é feita a validação dos dados verificando possíveis erros.
	6. Notário	Nesta etapa é realizada a conferência das informações levantadas (dados do lote, quadra, documentos dos proprietários, confrontantes,

		etc) e se tudo estiver correto o projeto é aprovado por parte do Notário/Responsável pelo Registro de Imóveis e pode ser feito o registro das parcelas.
	7. Registro	Nesta etapa é realizado o registro das unidades imobiliárias, no qual será feita a abertura de matrícula individualizada para cada unidade imobiliária regularizada.

Fonte: Elaborado a partir da Lei nº 13.465/2017 e seus Decretos, e estudo de caso em Moçambique, na África

A etapa 1 (Quadro 01), está relacionada aos documentos de identificação pessoal dos legitimados, dados de localização da área. Nesta etapa, a REURB e o FFP, possuem etapas e exigências semelhantes.

A etapa 2 (Quadro 01), está relacionada ao levantamento de dados, e a REURB, exige o levantamento topográfico georreferenciado, possui exigências técnicas, de precisão, como por exemplo o que consta no art. 29, § 3º do Decreto nº 9.310/2018, no qual “o erro posicional esférico do vértice definidor de limite deverá ser igual ou menor a oito centímetros de raio”, além de várias outras exigências. Na técnica FFP essa exigência não se aplica, assim como as que seguem: projeto urbanístico, proposta de soluções para reassentamento dos ocupantes, estudo técnico ambiental para situações de risco, proposta de soluções para reassentamento dos ocupantes.

A etapa 3 (Quadro 01), está relacionada a notificação, e na REURB é realizada a notificação dos proprietários, confrontantes, responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal e eventuais terceiros interessados. No FFP, essa notificação é realizada na etapa anterior, no qual foi verificado se os confrontantes estavam de acordo com as divisões das parcelas.

A etapa 4 (Quadro 01), na REURB é elaborado o Projeto de Regularização Fundiária, no qual deve conter o levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento; planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas; estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental; projeto urbanístico; memorial descritivo; proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes; estudo técnico para situação de risco; estudo técnico ambiental; cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, para cumprimento do cronograma físico. Já no FFP, nesta etapa será realizado o georreferenciamento das parcelas.

A etapa 5 (Quadro 01), na REURB, é apresentado o projeto urbanístico com as informações das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; realocação de edificações; das obras de infraestrutura essencial; entre outras informações. Se tudo tiver correto o projeto é aprovado. Já no FFP, não é exigido projeto urbanístico com estas informações, o que ocorre é a organização do material cartográfico em um SIG, e a verificação dos possíveis erros.

A etapa 6 (Quadro 01), na REURB, após aprovação do projeto de regularização fundiária, é emitida a Certidão de Regularização Fundiária, no qual é assinado o termo de compromisso. Com esses documentos, é possível fazer o registro das unidades imobiliárias em cartório de Registro de Imóveis. No FFP, não é emitida a CRF, mas nesta etapa com os documentos corretos é possível fazer o registro das unidades imobiliárias.

A etapa 7 (Quadro 01), na REURB, é realizado o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado diretamente no cartório de registro de imóveis. No FFP, também é realizado o registro das unidades imobiliárias, com abertura de matrículas individualizadas.

## 5. CONCLUSÕES

Foi possível perceber que as exigências definidas para REURB, envolvem estudos técnicos ambientais, projeto urbanístico, melhorias na infraestrutura, e no caso de áreas de interesse social – REURB-S, o poder público vai arcar com todos os custos do projeto. Entretanto, isso exige maior investimento dos órgãos públicos e os recursos muitas vezes são insuficientes para cumprir com a demanda de infraestrutura básica, e todas as outras exigências impostas pela Lei Federal nº 13.465/2017 - REURB. Apesar de a lei prever recursos, eles dependem de vários fatores (número de famílias beneficiadas, localização) o que compromete que os projetos de regularização fundiária sejam concluídos.

Em contrapartida o FFP possui menos exigências o que torna o processo mais rápido e com menor custo. O levantamento utilizando pessoas da própria comunidade traz mais agilidade nos procedimentos, e a capacitação dos profissionais é essencial para a qualidade das informações levantadas. Logo, a simplificação cadastral, que segue a ideia do FFP, mostra-se viável e adequada, contribuindo para um cadastro sustentável. Com as informações atualizadas do território, é possível planejar ações e as melhorias na qualidade dos dados podem ser realizadas posteriormente.

Por outro lado, um fator importante que não é apresentado pelo FFP, é com relação a infraestrutura essencial, pois não está previsto na sua aplicação, e em áreas de interesse social, geralmente carece desses elementos. Mas, a Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos, apesar de abordar questões de infraestrutura e função social, não garante essas melhorias.

Contudo, o FFP é considerado um sistema sustentável para monitorar o uso da terra e permite a segurança da posse e gestão eficaz do parcelamento do solo, contribuindo com o desenvolvimento econômico, sustentável e igualdade social. Porém, a regularização fundiária ainda não consegue abranger a população mais carente de forma a diminuir a desigualdade social e promover mais qualidade de vida.

## Referências

AMADEI, V. A. Sistematização e Teoria da Regularização Fundiária. In: AMADEI, Vicente de Abreu et. al. **Primeiras Impressões sobre a Lei n. 13.465/2017**. São Paulo: ARISP, 2018. pp. 11-40. Disponível em: <https://www.anoregsp.org.br/noticias/26539/arisplancamento-do-livro-primeiras-impressoes-sobre-a-lei-n-13.46520178243>. Acesso em: 22/02/2020.

ASQ. 2013. **Quality Glossary**. American Society for Quality. Available at: <http://asq.org/glossary/q.html> Acesso em mar 2020.

BENNETT, R.M; ALEMIE, B. K. (2016) **Fit-for-purpose land administration: lessons from urban and rural Ethiopia**, *Survey Review*, 48:346, 11-20.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DOU de 5.10.1988. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2019.

DALUPAN, M., HAYWOOD, C., WARDELL, D., Cordonnier-Segger, M.-C., & Kibuji, R., 2015, **Building enabling legal frameworks for sustainable land-use investments in Zambia, Tanzania and Mozambique**. A synthesis. CIFOR.

Directorate of Land in Mozambique, part of the MITADER - Ministry of Land, Environment and Rural Development.

ENEMARK, S. **Fit à sua finalidade: construção espaciais Estruturas para Sustentável e Governança Terra transparente**. Trabalho apresentado na Palavra Conferência do Banco em terra e Pobreza, Washington DC, 08-11 abril de 2013.

ENEMARK, S; MCLAREN, R; LEMMEN, C. **Fit-for-purpose land administration guiding principles for country implementation**, 2016. Seuring land and property rights for all.

FIG/WB. **Fit-for-Purpose Land Administration**. FIG Publication No. 60 – 2014. Disponível em: <http://www.fig.net/pub/figpub/index.htm>. Acesso em: 20/09/2019.

FARIAS, M. O, de; CARNEIRO, A.F.T. **Proposta de implementação do Fit-For-Purpose em países em desenvolvimento**. COBRAC 2018. Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Florianópolis – SC.

FIG: **Introducing fit-for-purpose land administration approach in Ecuador**. Catagena, Colombia, 2017. 07 p.

LEITE, L. F. T. C. **Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº759 de 22 de dezembro de 2016**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia.pdf>. Acesso em: 09 de novembro de 2019.

LEMMEN, C., AUGUSTINUS, C., PLESSIS, J.D.U., LARAKKER, P., ZEEUW, K.D.E., SAERS, P., MOLENDIJK, M., 2015. **The Operationalisation of the “Continuum of Land Rights” at Country Level**. The World Bank, Washington.

McLaren, R., Enemark, S. and Lemmen, C.H.J. (2016): **Guiding Principles For Building Fit-For-Purpose Land Administration Systems in Developing Countries**: Capacity Development, Change Management and Project Delivery. 2016 World Bank Conference on Land and Poverty, The World Bank – Washington DC, March 14-18, 2016.

McLaren, R., 2016, **Crowdsourcing Land Rights**, FIG Commission 7 Conference on Cadastre 4.0, 24-28 October, Coimbra Portugal.

# COBRAC

*Florianópolis*

09 A 12 DE NOVEMBRO DE 2020

14º CONGRESSO DE CADASTRO MULTIFINALITÁRIO E GESTÃO TERRITORIAL  
2º ENCONTRO DE PROFESSORES DE CADASTRO TERRITORIAL

REALIZAÇÃO:



ATRAVÉS DO:

**PPGTG**  
Programa de Pós-graduação  
em Engenharia de Transportes  
e Gestão Territorial



**GOTT**  
GRUPO DE OBSERVAÇÃO E  
TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO

PINHO, T.A.; SOUTO, A.M. **Caleidoscópico Metropolitano**: Novas tendências e outro planejamento na Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Multiface*: revista do corpo discente da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, v. 5, p. 9-17, 2011.

UN-HABITAT, GLTN. **Fit-For-Purpose Land Administration – Guiding Principles for Country Implementation**. 2016.