

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: IMPACTOS DA LEI Nº 13.465/17

José Alberto Maia Barbosa<sup>1</sup>

### RESUMO

Cada vez mais, a população brasileira depende do campo para a sua alimentação, para a produção de suas divisas, de suas matérias-primas e para parte da energia, há necessidade de regras claras para o uso e ocupação do solo tanto rural quanto urbano. Por outro lado, essa mesma população depende de normas específicas para a ocupação do espaço urbano, estabelecendo suas moradias e seus espaços de produção agroindustrial, de lazer e de preservação ambiental. Preocupado em resolver esta questão, o governo brasileiro editou a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária no país. Assim, o novo diploma legal, contempla alterações estruturais que permitem a regularização, rápida, eficiente, de baixo custo e com grande potencial de êxito, o qual só será atingido se os operadores do Direito e Gestores Públicos, dentre outros envolvidos com este processo, empregarem-nas com desprendimento dos conceitos antigos e com a real vontade de regularizar os milhares de assentamentos irregulares em todo país, sejam urbanos ou rurais. Não há soluções fáceis. Apesar da vigência dessas normas, ainda não se sabe exatamente, contudo, a forma de realizar e como aplicar os poderosos mecanismos nela previstos. Os entraves ao acesso à segurança jurídica são de várias ordens, necessitando de um corpo coeso de atores interessados na efetiva resolução das questões fundiárias, de forma pioneira, ousada e corajosa, para responder a tais anseios. Por conseguinte, objetiva-se contribuir com este artigo, com o debate sobre os novos paradigmas traçados pelo marco legal da regularização fundiária., oferecendo subsídios para um melhor entendimento das determinações nele contidas, que certamente serão observados por todo o país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Lei nº 13.465/17. Marco legal. Posse da terra. Regularização fundiária. Terras rurais e urbanas.

---

<sup>1</sup> Advogado. Pesquisador. Professor Universitário. Possui Pós-Doutorado em Governança de Terras pela Universidade de Campinas – UNICAMP. Doutorado em Ciências pela Universidade de São Paulo – USP.

## AGRARIAN REGULARIZATION IN BRAZIL: IMPACTS OF ACT 13,465/17

### ABSTRAT

Since the Brazilian population increasingly depends upon its fields for food, energy, raw materials, and foreign exchanges, the country requires clear-cut rules for the use and occupation of both rural and urban soil. On the other hand, this same population depends upon specific rules for the occupation of urban spaces, while they establish their homes and spaces for agro-industrial production, leisure and environmental preservation. Concerned with resolving this issue, the Brazilian government enacted Bill 13,465, in 11 of July 2017, which provides for the agrarian regularization in the country. This new statute breaks paradigms and seeks, within its technical gist and broad social scope, to unify a series of other laws – by then already in force – which took care of matters that affected land regularization throughout the national boundaries, but that had not been successful in contemplating a fast, efficient and cost-effective regularization for the general population, especially the poor, who are the ones that suffer the most from such predicaments. The new law includes structural changes that allow for a quick, efficient and low-cost regularization with great potential for success, which will only be achieved if the jurists, public administrators and others involved in the process employ the new statute with detachment from old concepts and with real determination to regulate the thousands of irregular settlements – whether urban or rural – spread out throughout the country. There is no easy quick fix. Regardless of the duration of these new rules, it is not exactly known how to apply the powerful enacted mechanisms. Obstacles that hinder the access to legal security are of various kinds, which demands a cohesive body of actors frankly interested in an effective resolution of land issues, as bold and courageous pioneers aiming to respond to such concerns. Therefore, the goal of this article is to contribute with the debate on the new paradigms outlined by the legal framework of agrarian regularization, providing subsidies for a better understanding of the stipulations contained therein, which certainly will be observed throughout the country.

**KEYWORDS:** Act 13,465/17. Legal framework. Property possession. Property regularization. Rural and urban land/property.

### INTRODUÇÃO

O quadro legal e institucional, construído historicamente, que regulamenta a propriedade e a posse da terra no Brasil tem sido responsável por vários tipos de problemas fundiários no país. A grande concentração de terra, tanto rural quanto urbana, contribui de maneira significativa para à insegurança jurídica decorrente do desmatamento das florestas tropicais; dos conflitos de terras rurais; a ausência de moradias urbanas e as ocupações de terras rurais e urbanas.

A literatura pertinente tem tratado esses problemas como decorrentes do processo de ocupação da fronteira não controlada e da conseqüente elevada concentração da propriedade de terra no país. A maioria dos autores aponta na direção de que a solução para esse tipo de problema são leis, fiscalização mais rígida nas cidades e uma reforma agrária na área rural.

Segundo REYDON (2014), não há dúvidas de que os problemas associados à propriedade/posse da terra, a assim chamada questão agrária, afetam a totalidade das famílias brasileiras e têm origem no processo histórico de ocupação do território brasileiro e na criação de regras sempre parciais, não fiscalizadas e não integradas para a regulação do uso e ocupação do solo.

Mas, como hoje, e cada vez mais, a população brasileira depende do campo para a sua alimentação, para a produção de suas divisas, de suas matérias-primas e para parte da energia, há necessidade de regras claras para o uso e ocupação do solo tanto rural quanto urbano. Por outro lado, essa mesma população depende de normas específicas para a ocupação do espaço urbano, estabelecendo suas moradias e seus espaços de produção agroindustrial, de lazer e de preservação ambiental.

Preocupado em resolver esta questão, o governo brasileiro editou a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), que dispõe sobre a regularização fundiária no país. Tratasse de uma lei que rompeu paradigmas relativos à essas questões e busca em seu conteúdo técnico e de amplo alcance social, unificar uma série de outras leis, até então vigentes, que cuidavam de matérias afetas as regularizações fundiárias no território nacional, mas que não conseguiam contemplar uma regularização, rápida, eficiente e de baixo custo para a população em geral, principalmente a de baixa renda, que é quem mais sofre com esses problemas.

A regularização fundiária é um conceito aberto e amplo, o qual se relaciona com todos os mecanismos e institutos que promovem a adequação e a promoção de um empreendimento imobiliário ao regramento posto. Em termos gerais, é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades e um instrumento para promoção da cidadania, devendo ser articulada com outras políticas públicas.

Poucas matérias, nos últimos tempos, tiveram tantas inovações normativas e com vários enfoques de entendimentos pontais como as que tocam os pontos da regularização fundiária na Lei nº 13.465/17. O poder legislativo balizando-se em princípios constitucionais, busca incluir no universo formal da regularização fundiária os vários modos de assentamentos informais existentes, indicando que a sedimentação e a estabilidade jurídica das terras brasileiras ainda estão longe de ganhar fim.

A Lei nº 13.465/17, está nesta trilha, observando, de plano, que, tal como revela sua ementa, tem foco principal na regularização fundiária rural e urbana, para além do trato de outras matérias correlacionadas, dentre as quais podemos citar a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e a instituição de mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. E, para tanto, não apenas a disciplina com a edição de normas próprias, mas também altera, significativa e amplamente, a legislação brasileira.

Na esteira das ansiedades proclamadas, o presente artigo traz para reflexão considerando-se os fatores históricos, político-econômicos, institucionais e relacionados às políticas públicas, bem como os papéis desempenhados pelas instituições e processos jurídicos, as principais mudanças ocorridas no marco legal da regularização fundiária, com o advento da nova legislação, destacando aspectos que, a critério dos autores, definem a sua

maior ou menor aplicabilidade no âmbito das propriedades em transformação. Se propõe fazendo uma síntese, esclarecer dúvidas, abrir caminhos, facilitar a compreensão do assunto por parte de todo interessado, desenvolvendo uma visão sistêmica e capacidade de adaptação às repentinas mudanças no contexto legal.

De fato, toda manifestação será feita de maneira oblíqua ou direta, para os fins da presente tarefa, não interessando ao autor declarar-se sobre as motivações para os atos, que serão objeto de comentários, até porque estaria adentrando no campo das adivinhações. Serão tratadas as conceituações necessárias para uma boa compreensão do texto, chamando-se a atenção para alguns pontos de aplicação da Lei nº 13.465/17 e questões jurídicas relevantes, e ainda, amiúde através da própria “hermenêutica jurídica”.

Por conseguinte, objetiva-se contribuir com o debate sobre os novos paradigmas traçados pelo marco legal da regularização fundiária., oferecendo subsídios para um melhor entendimento das determinações nele contidas, que certamente serão observados por todo o país.

## A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A LEI Nº 13.465/17

A regularização fundiária, então, está elevada ao nível de categoria jurídica, e a Lei nº 13.465/17 reforça isso. Regularização fundiária é, atualmente, categoria jurídica diretiva, enquanto fim e direção da política de reengenharia rural e urbana, ou de saneamento dos males do campo e da cidade; matriz, enquanto gênero de várias formas de regularizar, abarcando a multiplicidade dos aspectos de irregularidades prediais (da falta de titulação às graves desordens habitacionais, passando por deficiências de empreendimentos, de edificação, de parcelamento do solo, de uso e ocupação etc.); e procedimental, na medida em que abrange várias etapas, instrumentos e atos voltados à regularização singularmente considerada.

Todavia, não se procure encontrar na nova lei (Lei nº 13.465/17), não obstante seu esforço por completude, a sistematização jurídica integral da matéria, no plano federal. O que ela oferece é, uma centralização ou, ao menos, a consolidação das regras de direito correlatas, buscando abranger tudo que se entendeu necessário e possível normatizar a respeito de regularização fundiária.

A estrutura da Lei nº 13.465/17, esta edificada em quatro títulos: o primeiro (Título I) destinado à regularização fundiária rural; o segundo (Título II), à regularização fundiária urbana; o terceiro (Título III), aos procedimentos de avaliação e alienação de imóveis da União; o quarto (Título IV), por fim, às disposições finais.

Assim, o marco institucional representado pela Lei nº 13.465/17, contempla alterações estruturais que permitem a regularização, rápida, eficiente e de baixo custo e com grande potencial de êxito, o qual só será atingido se os operadores do Direito e Gestores Públicos, dentre outros envolvidos com este processo, empregarem-nas com despreendimento dos conceitos antigos e com a real vontade de regularizar os milhares de assentamentos irregulares em todo país, sejam urbanos ou rurais.

Não há soluções fáceis. A despeito da vigência dessas normas, ainda não se sabe exatamente, contudo, a forma de realizar e como aplicar os poderosos mecanismos nela previstos. Os entraves ao acesso à segurança jurídica são de várias ordens, necessitando de um corpo coeso de atores interessados na efetiva resolução das questões fundiárias, de forma pioneira, ousada e corajosa, para responder a tais anseios.

Apresentado o argumento central do artigo, emerge o seguinte problema a ser respondido: A Lei nº 13.465/17, ao ser sancionada, colabora para a concretização do direito constitucional à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil – CF, ou para uma “grilagem” de terras oficial?

A hipótese considerada é que a Lei nº 13.465/17 foi construída sob uma nova orientação política de regularização fundiária, alicerçada na articulação interfederativa, atuando em larga escala e na adoção dessa ação como base das políticas de habitação, infraestrutura e mobilidade urbana no país, objetivando desburocratizar, simplificar, agilizar e destravar os procedimentos até então adotados no país.

Para assegurar o direito à moradia e combater a “grilagem” de terras no país, o governo brasileiro conta com dois programas de ação bem definidos: o Programa Terra Legal e o Programa Nacional de Regularização Fundiária Urbana. Na prática, o Programa Terra legal atua na identificação, consulta para destinação, medição (georreferenciamento) e regularização das áreas e imóveis localizados em terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal e o Programa Nacional de Regularização Fundiária Urbana que permite a pessoas que hoje ocupam imóveis da União de forma irregular possam legalizar e receber o título definitivo do imóvel, oferecendo melhores condições para a aquisição de imóveis em terrenos públicos, especialmente para os atuais ocupantes. Para as famílias de baixa renda, a transferência da propriedade será gratuita (FAO/SEAD 2017).

Com tais ações, amplia-se as possibilidades de acesso à terra tanto rural quanto urbanizada promovendo o resgate da cidadania e protegendo em especial, à população de baixa renda, com demandas de uma atuação redobrada do Estado, oferecendo uma estrutura urbana mínima com equipamentos que atendam as condições de convivência e respeito à dignidade da pessoa humana, tornando o Brasil, uma pátria mais justa, fraterna e solidária.

Com o objetivo de garantir a segurança jurídica e a conformidade processual nas etapas do processo de regularização fundiária ao mesmo tempo que busca rapidez e ganho no atendimento às demandas do público beneficiário é um dos principais desafios da lei.

## A PROBLEMÁTICA DA REGULARIZAÇÃO DA PROPRIEDADE DE TERRAS

Outrossim, a problemática da regularização da propriedade de terras é uma das questões mais importantes para entender a dinâmica da sociedade brasileira. Historicamente, construiu-se uma estrutura em que a grande propriedade foi um dos principais meios de organização política e socioeconômica do país.

Sem adentrar nos critérios adotados para tal estatística, a indefinição sobre a propriedade da terra representa um obstáculo para o desenvolvimento da economia brasileira,

dado que a falta de informação precisa sobre esse assunto inibe a realização de investimentos, resultando em insegurança jurídica dos direitos de propriedade, provocando conflitos relacionados à posse da terra.

De qualquer modo, mesmo não se apresentando os critérios estatísticos empregados, não se pode contestar que a posse desorganizada da terra, na qual cada sujeito e/ou grupo adota um mecanismo para legitimar ou regularizar o direito sobre este bem, é um dos principais obstáculos para se construir uma sociedade autônoma e democrática.

Neste contexto, a Lei nº 13.465/17, prevê alguns “arranjos jurídicos” que também implicam preocupações concorrenciais. Assim, partindo do pressuposto de que vetores que orientam a regularização fundiária de forma simplificada no novo marco legal, buscam mitigar todo o processo até então empregado no país, ao revés, poderão quando incompreendidas causar efeitos colaterais não desejados.

Não é demais mencionar que a análise normativa só ganhará sentido na medida em que vier acompanhada de um forte estudo doutrinário e jurisprudencial, de temas tradicionais e modernos focados prioritariamente nos Tabelionatos de Notas e de Protesto de Títulos, no Registro de Imóveis, Registro Civil de Pessoas Naturais e Jurídicas, e, por que não, no Ofício de Títulos e Documentos, buscando uma abordagem e compreensão nas searas administrativa e jurisdicional nela tratadas (BALBINO, 2001; BRANDELLI, 2002; CENEVIVA, 2002; VASCONCELOS, 2000).

Há necessidade também do envolvimento de todos aqueles que, de alguma forma, trabalham afincadamente com a regularização fundiária – Municípios e Estados, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia, Universidades, conselhos de classe, organizações da sociedade civil, profissionais de áreas técnicas afetas e da sociedade civil como um todo – para que cheguemos a bom termo na melhor compreensão e aplicação do novo marco e da legislação que certamente dele advirá.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo, ao considerarmos que a regularização fundiária é um conceito aberto e amplo, o qual se relaciona com todos os mecanismos e institutos que promovem a adequação e a promoção de um empreendimento imobiliário ao regramento posto. Em termos gerais, é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades e um instrumento para promoção da cidadania, devendo ser articulada com outras políticas públicas e que tem como um de seus principais objetivos, garantir a segurança jurídica da posse e possibilitar o acesso a terra urbanizada para a população de baixa renda, o processo não finaliza com a aquisição do título.

Quanto à implementação, é importante destacar que não se trata apenas de aplicar ferramentas. Deve-se mudar a forma de pensar, para que os problemas sejam vistos como oportunidades de melhoria. Para assegurar a sustentabilidade de todo o processo, evitando a expulsão da população beneficiária, a especulação imobiliária da área e a perpetuação da

irregularidade, um novo paradigma sociocultural deve estar consolidado e amparado para criar um programa pós-regularização.

Isso significa dizer que a proposta de inclusão urbana, social, ambiental e cultural esbarra num processo moroso e gradativo, que, todavia, precisa consolidar-se. Caso contrário, as comunidades continuarão estigmatizadas.

Nesse ponto, o objetivo da regularização fundiária se amplia como um compromisso público para garantir a permanência da população beneficiada no local de origem.

## REFERÊNCIAS

BALBINO FILHO, N. **Direito Imobiliário Registral**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRANDELLI, L. **Atuação notarial em uma economia de mercado**. A tutela do hipossuficiente. Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, n. 52, p. 165-208, jan./jun. 2002

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Legislação Federal. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 30. mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.465/17 de 11 de julho de 2017**. Legislação Federal. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 30. mar. 2018.

CENEVIVA, W. **Lei dos registros públicos comentada**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FAO/SEAD. 2017. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**, Brasília. 378 pp.

REYDON, B. P. **Governança de terras e a questão agrária no Brasil**. In A.M. Buainain, E. Alves, J.M. da Silveira; Z. Navarro (Ed.), O mundo rural no Brasil do século 21, a formação de um novo padrão agrário e agrícola (p. 1182). Brasília: Embrapa, 2014.

VASCONCELOS, J.; CRUZ, A. A. R. **Direito Notarial. Teoria e Prática**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.