



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Procuradoria Geral do Estado - PGE

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 9/2025/PGE-GAB

**PARECER JURÍDICO REFERENCIAL.
PORTARIA Nº 232/2024.
APLICABILIDADE NO ÂMBITO DAS
UNIDADES DE EXECUÇÃO DA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
JUNTO AOS PODERES E ÓRGÃOS
AUTÔNOMOS DO ESTADO DE
RONDÔNIA. DIREITO
ADMINISTRATIVO. ALIENAÇÃO DE
BENS IMÓVEIS PÚBLICOS.
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.
MODALIDADES. LEI FEDERAL Nº
13.465/2017. LEIS ESTADUAIS NºS
2.909/2012 E 2.910/2012. DECRETO
ESTADUAL Nº 21.907/2017.
PROCEDIMENTOS E
REQUISITOS NECESSÁRIOS.**

1. Parecer Referencial aplicável no âmbito das unidades de execução da Procuradoria-Geral do Estado (Portaria n. 232/2024, da Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia).

2. Aplicabilidade do Parecer Referencial restrita à Regularização Fundiária Urbana no âmbito estadual, em áreas urbanas e de expansão urbana de domínio do Estado de Rondônia, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, mormente com a Lei nº 13.465/2017, atualizada pela Lei nº 14.620/2023, as Leis Estaduais nºs 2.909/2012 e 2.910/2012 e o Decreto Estadual nº 21.907/2017.

3. Dispensa de análise individualizada de processos que envolvam a matéria vertente e que se amoldem aos termos da manifestação referencial, salvo em caso de dúvida jurídica específica devidamente individualizada.

SUMÁRIO

1. [RELATÓRIO.](#)

2. [CABIMENTO DO PARECER REFERENCIAL.](#)

3. [FUNDAMENTAÇÃO.](#)

3.1. [CONSIDERAÇÕES PREÂMBULARES.](#)

3.2. [REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. CONCEITO. MODALIDADES E INSTRUMENTOS. LEI FEDERAL Nº 13.465/2017, ALTERADA PELA LEI Nº 14.620/2023. LEIS ESTADUAIS Nº 2.909/2012 E 2.910/2012. DECRETO ESTADUAL Nº 21.907/2017. ASPECTOS GERAIS.](#)

3.3. [DA LEGITIMIDADE DO ESTADO DE RONDÔNIA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.](#)

4. [CONSIDERAÇÕES FINAIS.](#)

5. [CONCLUSÃO.](#)

[ANEXOS:](#)

[ANEXO I -](#)

[ANEXO II -](#)

[ANEXO III -](#)

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo administrativo instaurado com fulcro na Portaria nº 242/2024 da Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia, que regulamenta a utilização dos pareceres referenciais nos órgãos e entidades dos Poderes e órgãos autônomos da Administração Pública Estadual.

2. Na espécie, o objeto é a padronização da análise jurídica acerca dos procedimentos e requisitos a serem observados pela Administração Pública estadual no que tange à Regularização Fundiária Urbana no âmbito estadual, em áreas urbanas e de expansão urbana de domínio do Estado de Rondônia.

3. Para tanto, o presente Parecer Referencial tem por fundamentos legais, dentre outros, a Lei nº 13.465/2017, atualizada pela Lei nº 14.620/2023, as Leis Estaduais nºs 2.909/2012 e 2.910/2012 e o Decreto Estadual nº 21.907/2017.

4. É o relatório.

2. CABIMENTO DO PARECER REFERENCIAL.

5. O parecer referencial consiste, em suma, em parecer jurídico genérico, porém exaustivo, calcado no princípio da eficiência, destinado a balizar casos concretos cujos contornos se amoldem às premissas abstratamente analisadas pela consultoria jurídica.

6. A importância prática da medida reside no fato de uma vez elaborada a citada manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que versarem sobre matérias jurídicas idênticas às enfrentadas no parecer referencial estarão dispensados de análise individualizada pela Consultoria Jurídica. Em tais casos, basta, unicamente, que o administrador ateste, expressamente, que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada.

7. Ressalte-se, no ponto, que tal declaração deverá ser emitida pela autoridade competente, não devendo os autos serem encaminhados para o órgão consultivo deliberar se a análise individualizada

se faz ou não necessária, visto que o escopo da manifestação referencial é, justamente, eliminar esse trâmite.

8. Caso parem dúvidas sobre a situação fática, ou o administrador constate que o caso dos autos, por suas características peculiares, não se amolda às hipóteses albergadas pelo parecer referencial, poderá formular consulta à esta Procuradoria, observando, para tanto, as exigências previstas na Portaria nº 41/2022 da PGE.

9. No âmbito da Administração Pública Estadual, a regulamentação dos Pareceres Jurídicos Referenciais está prevista na Portaria nº 232/2024 (art. 1º), cuja competência para sua elaboração restringe-se à PGE, conforme vaticina a redação do art. 2º, *in verbis*:

Art. 1º Fica regulamentada a utilização de parecer jurídico referencial aos órgãos e entidades dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e Órgãos autônomos (Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas) da Administração Pública Estadual direta e indireta que possuam Procuradores de Estado como responsáveis pela consultoria jurídica. Parágrafo único. Considera-se parecer jurídico referencial a peça jurídica assim denominada, cujo objetivo é orientar a Administração Pública em processos e expedientes administrativos recorrentes em que sejam veiculadas matérias similares, do ponto de vista dos fatos e do direito, às do caso paradigma, dispensando-se a análise jurídica individualizada.

Art. 2º Compete à Procuradoria Geral do Estado a elaboração de pareceres jurídicos referenciais, os quais deverão ser aprovados pelo Procurador-Geral do Estado e publicados na página eletrônica oficial da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia ou em outro meio de ampla divulgação

10. No âmbito federal, o Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União prevê a adoção de minutas-padrão conforme Enunciado BPC nº 33:

"Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitam dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstracto, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica".

11. Seguindo o manual, a Advocacia Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, possibilitando a figura da Manifestação Jurídica Referencial:

"ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014 O ADVOGADO GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/200912, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993: I Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. II Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos. Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014 LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS RETIFICAÇÃO: Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014..."

12. Assim, diante das orientações supra descritas, os requisitos para atuação jurídica para adoção de parecer referencial justifica-se e legitima-se na situação em que *(i) o volume de processos em*

tais matérias – idênticas e recorrentes – justificadamente, impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e (ii) quando a atividade jurídica a cargo do órgão de consultoria restringir-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

13. Nesse sentido, nos casos em que a matéria se amoldar ao presente parecer referencial e, desde que devidamente atestado pela Administração Pública Estadual, especialmente pela Superintendência Estadual de Patrimônio e Regularização Fundiária - SEPAT, estarão dispensados de análise individualizada por esta Procuradoria do Patrimônio Imobiliário - PGE/PPI.

3. FUNDAMENTAÇÃO.

3.1. CONSIDERAÇÕES PREÂMBULARES.

14. Sublinhe-se, *ab initio*, que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações.

15. Destarte, à luz do art. 132, da Constituição Federal de 1988, e do art. 3º da Lei Complementar nº 620/2011, incumbe à Procuradoria Geral do Estado prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nos aspectos discricionários dos atos praticados no âmbito da Secretaria de Estado, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

16. Convém ressaltar que parte das observações expedientes por este órgão de consultoria jurídica não passa de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Contudo, o prosseguimento do procedimento administrativo sem a observância das questões legais pontuadas é de responsabilidade exclusiva do órgão.

17. Portanto, cabe à autoridade verificar a exatidão das informações e zelar para que todos os atos processuais sejam praticados dentro dos limites legais e somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

3.2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. CONCEITO. MODALIDADES E INSTRUMENTOS. LEI FEDERAL Nº 13.465/2017, ALTERADA PELA LEI Nº 14.620/2023. LEIS ESTADUAIS Nº 2.909/2012 E 2.910/2012. DECRETO ESTADUAL Nº 21.907/2017. ASPECTOS GERAIS.

18. Inicialmente, é importante entender o conceito de Regularização fundiária, que consiste em um conjunto de ações de natureza legal, administrativa e social, tendo como finalidade legitimar um conjunto de áreas ocupadas de forma irregular, seja em zonas urbanas ou rurais. A regularização fundiária surgiu a partir da necessidade de enfrentar um problema urbano consolidado ao longo do tempo - uma realidade que se situa à margem das normas e, muitas vezes, sem a fiscalização adequada. Trata-se, portanto, de uma medida externa para corrigir situações que, embora irregulares, são fatos consumados, resultantes do crescimento urbano desordenado e da busca por moradia por uma parte da população, buscando assegurar aos ocupantes dessas áreas a titulação de propriedade, garantindo-lhes o documento oficial que comprove legalmente a posse.

19. Nesse contexto, a regularização fundiária é vista como uma solução para sanar os efeitos negativos gerados pela ocupação irregular do solo, que muitas vezes acarreta impactos ambientais, ausência de infraestrutura inadequada e condições precárias de vida. É uma medida social e jurídica, aplicada para combater as consequências da informalidade urbana e proporcionar segurança jurídica aos moradores dessas áreas.

20. O Governo Federal regulamentou a Regularização Fundiária por meio da Lei nº 13.465/17, a qual dispõe "*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).

21. Vale destacar que a referida legislação estabelece diretrizes gerais para a Regularização Fundiária Urbana em todo o território nacional. Essa regularização é um conjunto de medidas que envolvem aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, com o objetivo de integrar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e garantir a titulação dos seus ocupantes, conforme transcrição abaixo:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), **a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.**

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

22. O parágrafo primeiro do aludido dispositivo legal destaca que os entes públicos - União, Estados e Municípios - devem planejar e executar sua políticas urbanas considerando a sustentabilidade econômica, social e ambiental, e a ordenação territorial. Isto é, as ações de regularização devem ser economicamente viáveis, permitindo que os custos das instruções proporcionem a realidade financeira da população beneficiada (sustentabilidade econômica), e que garantam o direito à moradia digna, promovendo a inclusão social e integrando essas áreas ao núcleo urbano formal (sustentabilidade social). Tais ações devem minimizar os impactos ambientais, especialmente em área sensíveis ou protegidas, com a adoção de medidas que atestem a segurança dos moradores e que protejam o meio ambiente (sustentabilidade ambiental).

23. Além disso, a ocupação do solo deve ser planejada de forma eficiente e funcional, que envolve definir o uso adequado dos terrenos, garantindo que haja equilíbrio entre áreas residenciais, comerciais e de lazer, além de vias públicas e serviços essenciais (ordenação territorial). Ou seja, a Regularização Fundiária não é apenas um ato burocrático, ela é uma poderosa ferramenta de inclusão social e combate à pobreza. Ao integrar essas áreas no ordenamento territorial, o Poder Público permite que os moradores obtenham segurança jurídica sobre seus imóveis, incentivando investimentos e melhorias na infraestrutura local. Tal regularização também contribui para a arrecadação municipal, já que os imóveis formalizados passam a integrar o cadastro imobiliário, possibilitando a cobrança de tributos e facilitando a gestão urbana.

24. Atualmente, conforme já mencionado, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) está disciplinada, de forma geral, pela **Lei Federal nº 13.465**, de 11 de Julho de 2017, regulamentada pelo **Decreto Federal nº 9.310/18**. No âmbito estadual, há previsão, de forma especial, nas Leis nº **2.909/2012** e nº **2.910**, de 03 de dezembro de 2012, e no **Decreto Estadual nº 21.907**, de 2 de maio de 2017.

25. A Lei Federal nº 13.465 estabeleceu **normas gerais** sobre Regularização Fundiária Urbana – REURB a serem observadas pela União, Estados e Municípios, permitindo a regularização de ocupações irregulares consolidadas até 22 de dezembro de 2016, conforme prevê o citado art. 9º.

26. A depender da renda dos integrantes do núcleo urbano a ser regularizado, o art. art. 13 da Lei nº 13.465/17 possibilita a classificação da regularização em duas modalidades: **Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)**, *in verbis*:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

27. A Reurb-S é destinada à regularização de núcleos urbanos ocupados por população de baixa renda, sendo este o critério central de enquadramento. A definição do que é "baixa renda" deve ser feita

por lei municipal, contudo, na ausência desta, aplica-se o parâmetro do Decreto Federal nº 9.310/2018, que instituiu as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabeleceu os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.

28. Ao regulamentar a matéria, o art. 6º do Decreto Federal nº 9.310/2018, para fins de classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, definiu como população de baixa renda a parcela de detentores cuja renda **não supere 05 (cinco) salários mínimos vigentes**. Cabe ressaltar que essa avaliação deve considerar também outros aspectos socioeconômicos, como tipo de moradia, estrutura familiar, localização do núcleo e acesso a serviços públicos.

29. Nesse contexto, é fundamental que a administração pública use critérios razoáveis e equitativos, evitando beneficiar pessoas fora da faixa de vulnerabilidade.

30. O Ministério da Economia, ao especificar a forma de classificação em imóveis da União, instituiu que a Reurb-S será destinada **aos ocupantes com renda familiar de até 05(cinco) salários mínimos e que não sejam proprietários de outro imóvel urbano**. É o que rege o art. 5º, da Portaria nº 2.826, de 31 de janeiro de 2020:

Art. 5º A classificação da modalidade da REURB em áreas da União obedecerá ao disposto no § 5º do art. 31 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, quais sejam:

*I - REURB de Interesse Social (REURB-S), destinada aos ocupantes com renda familiar mensal de até 05 salários mínimos e que **não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural**; e*

*II - REURB de Interesse Específico (REURB-E), destinada aos **ocupantes que não se enquadrem em REURB-S**.*

31. Portanto, a partir das normativas, extrai-se que, nos casos em que os ocupantes possuam renda superior a 05 (cinco) salários-mínimos e/ou sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural, estes serão enquadrados na modalidade de Reurb-E, eis que não preenchem os requisitos para a Reurb-S.

32. Nesse diapasão, a Lei Estadual nº 2.909/12 autoriza a adoção da modalidade de regularização fundiária por interesse específico sempre que não caracterizado o interesse social, desde que a ocupação tenha se dado de forma pacífica e espontânea. Veja:

Art. 3º. A autorização de que trata o artigo 1º compreende:

I - regularização fundiária de interesse social, em que se enquadram as ocupações realizadas pela população de baixa renda nos casos: [...]

II - regularização fundiária de interesse específico, quando não caracterizado o interesse social desde que a ocupação tenha se dado, pacífica e espontaneamente.

33. A classificação como Reurb-S acarreta significativos ônus ao poder público, como a elaboração do projeto de regularização, estudos técnicos, urbanísticos e ambientais, além da implantação e custeio de infraestrutura essencial. Vale lembrar que a responsabilidade recai sobre o ente público que processa a Reurb. Entretanto, a legislação também prevê que os beneficiários ou demais legitimados podem arcar com os custos, se assim desejarem, como forma de antecipar os benefícios da regularização, porém tal postura se afigura como facultativa, conforme dispõe o art. 33, §2º, da Lei 13.465/2017, *in verbis*:

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

(...)

§ 2º Na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, às suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei.

34. Tanto a legislação federal quanto a estadual adotaram um critério residual para a fixação da Reurb-E, ao passo que será aplicável aos casos em que os ocupantes não preencham as características da

Reurb-S.

35. Especificamente na Reurb-E promovida sobre bem público, em havendo solução amigável, o art. 16, da Lei Federal nº 13.465/17, dispõe que *"a aquisição de direitos reais pelo particular 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, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias."*

36. Neste ponto, é imperioso mencionar que o Decreto Federal nº 9.310/2018, permite que em um mesmo núcleo informal haja duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada **predominantemente** por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E, nos termos de seu art. 5º, §4º:

Art. 5º A Reurb compreende duas modalidades:

*§ 4º No mesmo núcleo urbano informal poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada **predominantemente** por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E. ([Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018](#))*

37. Dessa maneira, no mesmo núcleo urbano poderá ser adotado as modalidades Reurb-S e Reurb-E, a depender da renda e da existência de direitos reais sobre outros imóveis por cada ocupante que pretenda obter a regularização de seu imóvel. Se o ocupante possuir renda inferior a 05 (cinco) salários-mínimos vigentes e não for proprietário de outro imóvel urbano ou rural, preenchendo os demais requisitos, poderá ser enquadrado na modalidade **Reurb-S**. Caso contrário, poderá ser enquadrado na modalidade **Reurb-E**.

38. Por exclusão, a **Reurb-E** aplica-se aos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas ou privadas ocupadas por população de média ou alta renda, ou seja, com renda familiar acima do limite definido para Reurb-S. Na Regularização Fundiária de Interesse Específico todos os custos do processo de regularização - incluindo projetos urbanísticos, estudos técnicos, memoriais e certidões, por exemplo, devem ser assumidos pelos próprios interessados ou beneficiários privados, conforme determina o art. 33, §1º inciso II, da Lei nº 13.465/2017:

(...)

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados;

39. Noutro giro, além das modalidades de regularização, a Lei Federal nº 13.465/17 estabelece, ainda, os possíveis instrumentos que o gestores públicos poderão utilizar-se para a promoção da regularização fundiária urbana.

40. Dentre os diversos instrumentos, destacam-se a **legitimação fundiária**, a **alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor** e a **concessão de uso especial para fins de moradia**, previstos nos seguintes incisos do art. 15, da Lei nº 13.465/17:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei; [...]

XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da [alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#);

XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;

41. De acordo com o entendimento pacificado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, "o art. 15 da Lei 13.465/2017 estabeleceu rol exemplificativo de institutos jurídicos para efetivar a regularização fundiária urbana, atribuindo à Administração o **poder discricionário de aplicar o instituto que se mostrar mais adequado à situação fática.**" (TJ-DF 07134980920178070018 DF, Relator:

CARLOS RODRIGUES, Data de Julgamento: 26/10/2018, 6ª Turma Cível, Publicado no DJE : 20/11/2018).

42. Especificamente no âmbito do Estado de Rondônia, a Lei Estadual nº 2.909/12 autorizou o Poder Executivo a adotar os seguintes instrumentos de regularização:

Art. 5º. A regularização autorizada nos termos desta Lei, dar-se-á por meio dos seguintes instrumentos:

I - alienação gratuita;

II - alienação onerosa de interesse social; e

III - Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, para fins de moradia.

43. Em se tratando de núcleos urbanos ocupados por população de baixa renda, ou seja, aquela que não possui renda familiar superior a 05 (cinco) salários mínimos vigentes, a modalidade preferencial será a **REURB-S**, podendo ser adotado por instrumento a **legitimação fundiária**, nos termos do art. 15, I, da Lei Federal nº 13.465/17.

44. A Lei Federal nº 13.465/17, em seu art. 23, trouxe as seguintes condições para que o ocupante irregular seja beneficiário da legitimação fundiária: **(i)** imóvel urbano seja integrante de núcleo informal consolidado até 22 de dezembro de 2016; **(ii)** beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; **(iii)** o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano; e **(iv)** caso o imóvel não tenha finalidade residencial, seja reconhecido pelo Poder Público o interesse público da ocupação. Veja-se:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

45. Já nos termos da Lei Estadual nº 2.909/12, a ser utilizado de forma complementar, para que o beneficiário faça jus à **alienação gratuita** (correspondente à legitimação fundiária), é necessário que este preencha os seguintes requisitos cumulativos previstos no art. 7º:

Art. 7º. A regularização fundiária urbana far-se-á por alienação gratuita, quando observados cumulativamente os requisitos expressos nos incisos abaixo:

I - o imóvel, com área de até 1000 m² (mil metros quadrados), considerada a hipótese de ocupação irregular, for ocupado em ação direcionada à regularização fundiária urbana de interesse social, promovida pelo Poder Público Estadual, isoladamente, ou em parceria com outros entes federados;

II - tratar-se de imóvel utilizado para finalidade residencial, mista de âmbito local;

III - o ocupante deverá comprovar:

a) o tempo de ocupação por período de 01 (um) ano antes de 26 de maio de 2011 e enquadrar-se na condição de baixa renda;

b) utilização do imóvel como única moradia, ou como meio lícito de subsistência, exceto locação ou assemelhado; e

c) não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural ou beneficiário de outro programa de regularização fundiária.

46. Em relação aos requisitos que disponham de modo diverso das normas gerais estabelecidas na Lei Federal nº 13.465/17, é necessário destacar a eficácia de tais previsões dissonantes tornam-se suspensas **no que for contrário**, em atenção ao disposto no §4º, do art. 24, da Constituição Federal.

47. Dessa maneira, no tocante ao requisito expresso na alínea “a”, do inciso III, do art. 7º, da Lei nº 2.909/12, que limita a regularização a ocupações até 1(um) ano antes de 26 de maio de 2011, é necessário que sua interpretação se faça de forma conjunta com a nova disposição geral expressa no art. 23 da Lei nº 13.465/17, o qual permite a regularização de núcleos urbanos consolidados até 22 de dezembro de 2016. Logo, em razão de suspensão parcial da norma estadual, será possível a regularização de imóveis estaduais ocupados em até 1 (um) ano antes de 22 de dezembro de 2016.

48. Ademais, mesmo que a legislação estadual anterior preveja uma data mais restritiva, prevalece o critério federal mais recente, por tratar-se de norma geral e posterior, nos termos do art. 24, §4º da CF/88 (*§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário*).

49. Assim, quanto ao marco temporal exigido para comprovação da ocupação, este deve ser interpretado de forma sistemática, sendo suficiente comprovar a posse mansa e pacífica por pelo menos um ano antes da data de 22/12/2016, inclusive com a possibilidade de somar a posse dos antecessores, conforme prevê o art. 18, §3º, do Decreto nº 9.310/2018 e o art. 1.243 do Código Civil, conforme transcrições a seguir:

Art. 18. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do Poder Público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual poderá ser convertido em direito real de propriedade, na forma estabelecida na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018)

§ 3º O possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido pela legislação específica, acrescentar à sua posse a dos seus antecessores, nos termos estabelecidos no art. 1.243 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil.

(...)

Art. 1.243. O possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido pelos artigos antecedentes, acrescentar à sua posse a dos seus antecessores (art. 1.207), contanto que todas sejam contínuas, pacíficas e, nos casos do art. 1.242, com justo título e de boa-fé.

50. **Portanto, quando se trata da Reurb em geral, especialmente para a legitimação ou para a definição se o núcleo é consolidado, o principal marco é o tempo de existência e ocupação do núcleo urbano informal como um todo, e não apenas o tempo do atual requerente.**

51. De um modo geral, para a **alienação gratuita**, o beneficiário deverá atender aos seguintes requisitos: **a)** Tempo de ocupação por 01 (um) ano, antes de 22 de dezembro de 2016; **b)** Imóvel Urbano com área de até 1.000 m²; **c)** Possuir renda familiar de até 05 (cinco) salários-mínimos; **d)** Utilizar o imóvel como moradia única, com fins residenciais ou de natureza mista; e **e)** Não ser concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural, nem ser beneficiário de outro programa de regularização fundiária, comprovado por meio da juntada de certidões dos cartórios de imóveis quanto à inexistência de outros imóveis.

52. Sob outro instrumento, poderá ainda o Estado proceder a **concessão de direito real de uso para fins de moradia** (correspondente à concessão de uso especial para fins de moradia - art. 15, XII, da Lei Federal nº 13.465/17), **gratuita ou onerosa**, desde que o beneficiário atenda aos seguintes requisitos:

Art. 19º. Para a outorga de Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, para fins de moradia, deverão ser satisfeitas, cumulativamente, as seguintes exigências:

I - o imóvel, utilizado para finalidade residencial ou mista, não poderá ter área superior a 1000

m² (mil metros quadrados);

II - a área deverá estar ocupada por prazo igual ou superior a 01 (um) ano ininterruptamente e sem oposição antes de 26 de maio de 2011; e

III - o ocupante não pode ser proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural ou beneficiário de outro programa de regularização fundiária.

53. A mesma interpretação feita nos instrumentos legais anteriores deverá ser realizada em relação ao inciso II, do art. 19, da Lei Estadual nº 2.909/12, de modo a compatibilizar com as normas gerais da Lei Federal nº 13.465/17, permitindo-se a concessão de direito real de uso para imóveis ocupados até 1 (um) ano antes de 22 de dezembro de 2016.

54. Por sua vez, o art. 22, da Lei Estadual nº 2.909/12, estabeleceu que a concessão de direito real de uso será outorgada na forma gratuita quando a entidade familiar classificar-se como baixa renda (renda inferior a 05 salários-mínimos), sendo que nos demais casos "*o concessionário pagará ao concedente valor mensal a ser definido pelo Poder Executivo*".

55. Ao que se denota da redação legal, os ocupantes que sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural não farão jus ao instrumento legitimação fundiária/alienação gratuita, haja vista não preencherem os critérios previstos no art. 23, §1º, I, da Lei Federal nº 13.465/17 e art. 7º, III, "c", da Lei Estadual nº 2.909/12.

56. Na mesma linha intelectual, não será possível a adoção da concessão de direito real de uso para fins de moradia (correspondente à concessão de uso especial para fins de moradia - art. 15, XII, da Lei Federal nº 13.465/17), uma vez que há expressa vedação prevista no art. 19, III, da Lei Estadual nº 2.909/12.

57. Dessa forma, aqueles beneficiários que possuam renda superior a 05 (cinco) salários-mínimos e/ou sejam proprietários de outro imóvel urbano, poderão ser enquadrados na modalidade de **REURB-E**, utilizando-se por instrumento a **venda direta/alienação onerosa** (art. 15, XI, da Lei Federal nº 13.465/17), conforme autoriza o art. 5º, II, da Lei Estadual nº 2.909/12.

58. Em âmbito estadual, conforme normativa prevista na Lei Estadual nº 2.909/12, nas hipóteses em que o beneficiário não se enquadre nos requisitos previstos no art. 7º para alienação gratuita (por ex., ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural), é possível que se regularize mediante **alienação onerosa de interesse social**, desde que preenchidos os seguintes critérios expressos no art. 10, *in verbis*:

*Art. 10º. Ao Estado é facultado realizar a regularização fundiária urbana através de alienação onerosa de interesse social dos imóveis que **não se enquadrarem no artigo 7º desta Lei** e observados, cumulativamente, os requisitos expressos nos incisos abaixo:*

I - estejam ocupados há mais de 01 (um) ano ininterruptos antes de 26 de maio de 2011;

II - os ocupantes possuam renda familiar acima de 05 (cinco) salários mínimos vigentes; e

III - o imóvel seja utilizado para finalidade residencial, mista de âmbito local.

59. Percebe-se, a partir da redação do *caput*, que a regularização fundiária mediante alienação onerosa dar-se-á de forma subsidiária à alienação gratuita, ou seja, quando o ocupante não preencher algum dos requisitos previstos no art. 7º da Lei Estadual nº 2.909/12.

60. Acerca da venda direta, a Lei Federal nº 13.465/2017, em seu art. 98, concede autorização específica aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal de "*utilizar a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016*".

61. Assim, referente ao requisito expresso no inciso I, do art. 10, da Lei nº 2.909/12, também é necessário que sua interpretação se faça de forma conjunta com a disposição geral prevista no art. 98 da Lei nº 13.465/17, de modo que será possível a regularização onerosa de imóveis estaduais ocupados em até 1 (um) ano antes de 22 de dezembro de 2016.

62. Neste ponto, é imperioso esclarecer que os demais requisitos para alienação de bens

imóveis públicos previstos na Lei Estadual 5.092/2021 (lei autorizativa, avaliação e licitação) estão dispensados por força do art. 71 da Lei Federal nº 13.465/17 e art. 89 do Decreto Federal nº 9.310/2018.

63. Salienta-se que a mencionada exigência tem por finalidade alinhar os interesses públicos primário e secundário, especialmente em relação à alienação de bem imóvel público estadual aos beneficiários enquadrados na Regularização de Interesse Específico. Todavia, necessário esclarecer que, em virtude de expressa determinação legal, **é vedado beneficiar pessoa natural ou jurídica com a regularização de mais de uma área ocupada**, nos termos do art. 26, da Lei Estadual nº 2.909/12, *in verbis*:

Art. 26º. É vedado beneficiar, nos termos desta Lei, pessoa natural ou jurídica com a regularização de mais de uma área ocupada.

64. Em suma, caso o beneficiário possua renda **inferior** a 05 (cinco) salários mínimos, **não** seja proprietário de outro imóvel, e preencha os requisitos estabelecidos nas leis de regência, a regularização se dará na modalidade **REURB-S**, mediante **legitimação fundiária/alienação gratuita** ou **concessão de direito real de uso**. De outro modo, se o beneficiário possuir renda **superior** a 05 (cinco) salários mínimos e/ou for concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural, se preenchidos os requisitos específicos do art. 10 da Lei Estadual nº 2.909/12, poderá ser enquadrado na modalidade **REURB-E**, mediante **instrumento de venda direta/alienação onerosa, ou concessão onerosa de direito real de uso se não for proprietário de outro imóvel**.

65. Outrossim, além das modalidades da Reurb-S e Reurb-E, a regularização poderá também ser **mista**, isto é, parte das unidades imobiliárias de um núcleo serem classificadas como Reurb-S e parte como Reurb-E. Isso ocorre quando há diversidade nos níveis de renda familiar entre os ocupantes, sem predominância clara de baixa ou alta renda, conforme previsto no art. 5º, §4º do Decreto Federal nº 9.310/2018, *in verbis*:

Art. 5º A Reurb compreende duas modalidades:

(...)

§ 4º No mesmo núcleo urbano informal poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E.

66. Essa possibilidade busca garantir justiça social, beneficiando apenas quem realmente precisa, e evitando que o Poder Público arque com todos os custos de forma generalizada. Contudo, ela impõe desafios práticos, principalmente na definição de quem pagará o quê, devendo ser esclarecido dentro do procedimento administrativo, durante a instrução processual.

67. Nota-se, portanto, que a classificação correta de cada modalidade da Regularização Fundiária Urbana é essencial para a adequada repartição de responsabilidade e custos, evitando prejuízos ao erário e distorções no uso da política pública.

3.3. **DA LEGITIMIDADE DO ESTADO DE RONDÔNIA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.**

68. Os legitimados na Regularização Fundiária são as pessoas ou entidades autorizadas a requerer a Reurb junto ao Município e ao Registro de Imóveis. A legislação define, como legitimados, os entes públicos (União, Estados, DF e Municípios), especialmente atuantes na Reurb-S e na regularização de áreas públicas, consoante se infere da redação do art. 14, da Lei nº 13.465/17:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas

habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

69. Sabe-se que a competência primária para a condução do procedimento administrativo de Regularização Fundiária urbana recai sobre os Municípios, conforme estabelece o art. 30, da Lei nº 13.465/17, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

III - emitir a CRF.

§ 1º Na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do caput deste artigo será de responsabilidade do ente federativo instaurador.

§ 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.

§ 3º A inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da Reurb, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique.

§ 4º Para as terras de sua propriedade, os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ficam autorizados a instaurar, processar e aprovar a Reurb-S ou a Reurb-E e a utilizar os demais instrumentos previstos nesta Lei. (grifo nosso) (Incluído pela Lei nº 14.620, de 2023)

70. Veja-se que o referido dispositivo atribui ao ente municipal, *a priori*, a responsabilidade de processar e aprovar a Reurb em seus respectivos territórios, contudo, o município de Porto Velho ainda não editou lei específica que discipline os critérios e procedimentos locais de aplicação da Reurb. Dessa maneira, na ausência de legislação municipal específica, aplicam-se de forma supletiva as normas gerais federais estabelecidas na Lei nº 13.465/17 e no Decreto nº 9.310/2018.

71. Recorde-se que tal omissão normativa não impede a atuação de outros entes legitimados, como o Estado de Rondônia, que poderá processar e aprovar a regularização fundiária em áreas públicas estaduais, assumindo as responsabilidades técnicas e administrativas pertinentes, especialmente nos casos em que o município não tenha estrutura normativa ou institucional para conduzir os procedimentos.

72. Sobre esse tema, a autora Paola de Castro Ribeiro Macedo preleciona de modo esclarecedor no sentido de que "*os legitimados poderão, assim, promover todos os atos necessários à regularização, tais como: contratar profissionais habilitados para elaboração do material técnico; solicitar ao Registro de Imóveis pesquisas para identificar matrículas ou transcrições do imóvel a ser regularizado e seus confrontantes; realizar estudos a respeito dos ocupantes das unidades imobiliárias, para facilitar os instrumentos de titulação; buscar licenças ambientais perante os órgãos competentes, se for o caso; requerer o registro da CRF perante o Registro de Imóveis; cumprir as exigências do Município ou do Registro de Imóveis para a concretização da regularização; arcar com as custas do procedimento e do registro no caso da Reurb-E; etc. São chamados de entes regularizadores públicos ou privados, mas sempre agirão no interesse de um núcleo urbano (várias unidades imobiliárias), e não somente de um particular, pois a regularização fundiária tem como objeto um núcleo de habitações ou unidades mistas. Para atender a interesses particulares, existem outras medidas individuais, como a usucapião.*" (MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes. ed. 2024, p. RB-1.55).

73. Ademais, qualquer um desses legitimados poderá formular um requerimento de instauração de Reurb perante o Município competente, iniciando, assim, procedimento administrativo de regularização fundiária.

74. Não obstante, a alteração legislativa levada a efeito por força da Lei 14.620/2023 ainda permitiu que *"Para as terras de sua propriedade, os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ficam autorizados a instaurar, processar e aprovar a Reurb-S ou a Reurb-E e a utilizar os demais instrumentos previstos nesta Lei"*.

75. Logo, a nosso ver, não há óbices ao Estado de Rondônia proceder à instauração, processamento e aprovação da Reurb-S ou a Reurb-E nas terras de sua propriedade.

76. Na presente análise, após a instauração do procedimento administrativo pelo Estado de Rondônia, a SEPAT iniciará a fase de instrução processual, etapa essencial para avaliar e propor soluções para os núcleos urbanos informais. Essa fase envolve a produção de estudos técnicos nas dimensões urbanística, ambiental, jurídica e social, visando compreender a realidade local dos eventuais beneficiários, o que deverá ser feito por meio de profissionais habilitados, tais como engenheiros, arquitetos, topógrafos, técnicos, dentre outros, com o objetivo de avaliar devidamente cada aspecto que envolve o núcleo que será regularizado.

77. Importante frisar que, no âmbito social, a SEPAT deverá contar com equipes de assistentes sociais que deverão realizar um extenso trabalho, registrando o cadastro dos ocupantes, com a coleta de dados como composição familiar, idade, escolaridade, renda, situação profissional, e eventuais informações necessárias ao estudo social. Tal cadastro, além de orientar o planejamento das intervenções, permitirá confirmar a modalidade da Reurb (se social ou específica), sendo possível, inclusive, que o núcleo seja classificado como Reurb-Mista, quando houver coexistências de famílias em diferentes faixas de renda, conforme exposto anteriormente. Além disso, serão coletados documentos pessoais e informações sobre a posse do imóvel, em especial nos casos que houver contratos informais ou se tratar de sucessões, a fim de que se comprove o tempo de posse.

78. A propósito, cabe destacar que a titularidade dos direitos reais será preferencialmente conferida à mulher responsável pela unidade familiar, em conformidade com os objetivos previstos no art. 10, da Lei nº 13.465/2017:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

79. Assim, o requerimento de instauração do procedimento administrativo da Reurb, além de marcar o início da regularização e servir como ferramenta de participação popular, produz relevantes

efeitos jurídicos para os ocupantes dos núcleos informais.

80. O Estado de Rondônia, por meio da SEPAT, deve atuar como um agente promotor da regularização fundiária, pois será o propulsor das providências necessárias à consecução dos atos regulatório perante o Município e, também perante o Registro de Imóveis, conforme prevê o art. 109-B, do Decreto Federal nº 9.310/2018: "*Os procedimentos necessários à promoção da Reurb em áreas da União sob a gestão da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que não tenham como agente promotor a própria União, serão antecedidos pela formalização da transferência da área ou pela celebração de acordo de cooperação técnica ou de instrumento congênere entre a referida Secretaria e os interessados na promoção da Reurb.*"

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

81. Cumpre rememorar que o presente Parecer Referencial é aplicável tão somente a questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

82. Importante pontuar que a aplicação da manifestação de referência em apreço será mantida até que sobrevenha eventual alteração ou revogação das normas utilizadas em seus fundamentos.

83. A autoridade competente deve atestar que o **caso concreto se amolda a esta manifestação jurídica referencial** para legitimar sua utilização.

84. Ademais, é elaborado por este órgão de assessoramento jurídico um checklist, que já detalha, com o respectivo fundamento legal, os documentos necessários à regularidade formal do procedimento a ser adotado (vide **Anexo I**); tabela indicativa dos requisitos exigidos para o REURB-S e REUB-E, com a indicação do fundamento legal e a forma de comprovação pelo(a) requerente (vide **Anexo II**); e modelo de declaração de que o caso submetido à apreciação do órgão de origem se enquadra nos parâmetros e pressupostos indicados no presente parecer referencial (vide **Anexo III**).

85. Alerta-se que a responsabilidade pela correta instrução do processo, com toda a documentação necessária, será dos agentes públicos responsáveis pela elaboração dos referidos documentos.

86. Questões não abordadas no parecer referencial ou dúvidas sobre pontos específicos deverão ser submetidas ao Procurador do Estado setorial.

5. CONCLUSÃO.

87. Pelo exposto, com base nas atribuições da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, dentre outras, a emissão de pareceres, em resposta a consulta formulada pela SEPAT, por meio do Ofício nº 923/2025/SEPAT-ASTEC 0057940394, conclui que o enquadramento do (a) interessado (a) nos programas de regularização fundiária decorre do preenchimento de requisitos objetivos.

88. Assim, para a inclusão no grupo atinente à modalidade **REURB-S**, adotando-se por instrumento a **alienação gratuita** (legitimação fundiária), com fulcro no art. 23 da Lei Federal nº 13.465/17 e art. 7º da Lei Estadual nº 2.909/12, ou ainda **concessão gratuita de direito real de uso**, o beneficiário deverá atender aos seguintes requisitos, cumulativamente:

- a) Tempo de ocupação por 01 (um) ano, antes de 22 de dezembro de 2016;
- b) Imóvel Urbano com área de até 1.000 m²;
- c) Possuir renda familiar de até 05 (cinco) salários-mínimos;
- d) Utilizar o imóvel como moradia única, com fins residenciais ou de natureza mista; e
- e) Não ser concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural, nem ser beneficiário de outro programa de regularização fundiária, comprovado por meio da juntada de certidões dos cartórios de imóveis quanto à inexistência de outros imóveis.

89. Subsidiariamente, na hipótese de o beneficiário possuir renda **superior** a 05 (cinco) salários mínimos e/ou for concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural, se preenchidos os

requisitos específicos do art. 10 da Lei Estadual nº 2.909/12, poderá ser enquadrado na modalidade **REURB-E**, mediante instrumento de **venda direta/alienação onerosa, ou concessão onerosa de direito real de uso** se não for proprietário de outro imóvel, desde que a ocupação tenha se dado, pacífica e espontaneamente (Art. 3º, II, da Lei 2.909/12).

90. Após a instrução do pedido de regularização fundiária com os documentos elencados no art. 9º da Lei 2.910/12, constantes do ANEXO I, para a utilização do parecer referencial nos casos concretos, deve a Administração Pública instruir o processo com:

(I) Cópia integral do Parecer Jurídico Referencial;

(II) Declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que serão observadas suas orientações. **(ANEXO III)**

91. Registre-se que, uma vez atendidas as recomendações apontadas neste Parecer Referencial e resguardados o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, nos limites da Lei, e as valorações do interesse público, ressalvadas, ainda, as questões de ordem fática e técnica, ínsitas à esfera administrativa, essenciais até mesmo para a devida atuação dos órgãos de controle, o procedimento estará apto para a produção de seus regulares efeitos. Dessa forma, os processos que instruem os procedimentos de Regularização Fundiária Urbana, promovidos pelo Estado de Rondônia, estarão dispensados do envio a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário - PPI, desde que cumpridas as exigências formais e enquadrada nas hipóteses destacadas no presente parecer.

92. Por fim, em havendo peculiaridades ou matérias que não se enquadrem nos contornos abordados por esta manifestação jurídica referencial, ou em caso de dúvida jurídica específica, deverá o processo administrativo ser submetido à Procuradoria-Geral do Estado para a análise individualizada da questão.

Porto Velho, data e hora certificada pelo sistema.

Helder Lucas Silva Nogueira de Aguiar

Procurador do Estado

Diretor da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário

Brunno Corrêa Borges

Procurador-Geral Adjunto do Estado

ANEXOS:

ANEXO I -

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS PARA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.*, **

CHECKLIST - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**Lei Federal nº 13.465/2017 e Lei Estadual nº 2.910/2012**

ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS EXIGIDOS (FUNDAMENTO LEGAL):	SIM	NÃO
Requerimento do ocupante solicitando a regularização fundiária (art. 9º, I da Lei nº 2.910/2012);		
Cópia do Registro Geral - RG e Cadastro de Pessoa Física - CPF do requerente e do cônjuge ou convivente (art. 9º, II da Lei nº 2.910/2012);		
Certidão de Nascimento, se o requerente for solteiro (art. 9º, III da Lei nº 2.910/2012);		
Certidão de Casamento ou Declaração ou Contrato de União Estável, se o requerente for casado (art. 9º, IV da Lei nº 2.910/2012);		
Comprovante de residência atual: conta de água, energia, telefone, dentre outros (art. 9º, V da Lei nº 2.910/2012);		
Atestado de Óbito do cônjuge ou companheiro, se o requerente for viúvo (art. 9º, VI da Lei nº 2.910/2012);		
Certidão de Nascimento dos filhos (art. 9º, VII da Lei nº 2.910/2012);		
Cópia do IPTU do imóvel a ser regularizado ou Declaração de Isenção (art. 9º, VIII da Lei nº 2.910/2012);		
Comprovante de aquisição do imóvel: contrato de compra e venda ou doação (art. 9º, IX da Lei nº 2.910/2012);		
Declaração de posse de acordo com o inciso II, do artigo 5º, da Lei nº 2.910, de 2012, quando houver quebra da cadeia possessória por perda e/ou extravio de documentos (art. 9º, X da Lei nº 2.910/2012);		
Comprovante de renda (contracheque, holerite, extratos bancários, entre outros) ou declaração de renda familiar (art. 9º, XI da Lei nº 2.910/2012);		
Declaração de que não é proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano (art. 9º, XII da Lei nº 2.910/2012);		
Certidão civil (art. 9º, XIII da Lei nº 2.910/2012);		
Cadastro socioeconômico;		
Relatório de Vistoria in loco, emitido pelos técnicos da Comissão de Regularização Fundiária, certificando a declaração de posse apresentada pelo ocupante do imóvel, quando este não comprovar a cadeia dominial do imóvel a ser regularizado (art. 5º, II, §1º da Lei nº 2.910/12);		
Parecer Social emitido pelo assistente social (art. 5º, III da Lei nº 2.910/2012);		

CHECKLIST - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**Lei Federal nº 13.465/2017 e Lei Estadual nº 2.910/2012**

ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS EXIGIDOS (FUNDAMENTO LEGAL):	SIM	NÃO
Planta e memorial descritivo do lote a ser regularizado, assinado por profissional legalmente habilitado (art. 36, §5º, da Lei Federal nº 13.465/2017);		
Parecer Jurídico, deferindo ou não o pedido de concessão a título de gratuidade, com bases nas informações do Relatório de Vistoria in loco e do Parecer Social (art. 5º, §1º da Lei nº 2.910/2012).		

*Além dos documentos acima, outros podem ser anexados ao processo de regularização fundiária, a critério do Poder Executivo.

** Pela documentação apresentada, o(a) requerente fica sujeito(a) à responsabilidade nas esferas cível, administrativa e criminal.

ANEXO II -**SEM PREJUÍZO DOS DOCUMENTOS ELENCADOS NO ANEXO I, DEVE O ORGÃO DE ORIGEM OBSERVAR AINDA:**

Reurb -S e Reurb-E		
REQUISITO	PREVISÃO LEGAL	COMPROVAÇÃO
Tempo de ocupação por 01 (um) ano antes de 22 de dezembro de 2016.	Art. 23 da Lei nº 13.465/17 c/c Art. 7º, III, "a", da Lei nº 2.909/12	Observar o reconhecimento do núcleo informal (tempo de ocupação do imóvel) e a titulação individual do ocupante (tempo de posse do ocupante somável com antecessores). Nesse último caso, o requerente deve apresentar documentos que comprovem as ocupações anteriores.
Imóvel Urbano com área de até 1.000 m², com finalidade residencial ou mista de âmbito local	Art. 7º, I e II, da Lei nº 2.909/12	As informações deverão estar contidas no Relatórios Social e no Cadastro Socioeconômico do requerente, bem como em documentos técnicos a serem juntados pela SEPAT.
Possuir renda familiar de até 05 (cinco) salários-mínimos (REURB -S)	Art. 6º, do Decreto Federal nº 9.310/2018 c/c Art. 6º, VI, da Lei nº 2.909/12	O requerente deve apresentar comprovantes de renda atualizados. Nos casos de processos antigos, a SEPAT deverá proceder a juntada de novos documentos atualizados.

Reurb -S e Reurb-E

Possuir renda familiar superior a 05 (cinco) salários-mínimos (REURB-E)	Art. 10, II e art. 22, II, da Lei nº 2.909/12	As informações deverão estar contidas no Relatório Social e no Cadastro Socioeconômico do requerente, bem como nos comprovantes de renda atualizados.
Utilizar o imóvel como única moradia, ou como meio lícito de subsistência	Art. 7º, III, “b”, da Lei nº 2.909/12	As informações deverão estar contidas no Relatório Social e no Cadastro Socioeconômico do requerente.
Não possuir outro imóvel urbano ou rural ou ser beneficiário de outro programa de regularização fundiária	Art. 7º, III, “c”, da Lei nº 2.909/12 e art. 23, §1º, da Lei Federal nº 13.465/17	As informações deverão estar contidas no Relatório Social e no Cadastro Socioeconômico do requerente.
Certidões dos cartórios de imóveis quanto à inexistência de outros imóveis em nome do beneficiário	Art. 7º, §1º, da Lei nº 2.909/12	Juntar comprovante de pesquisa cartorial atualizado.

ANEXO III -

MODELO DE DECLARAÇÃO DE QUE O CASO CONCRETO SE ENQUADRA NOS PARÂMETROS E PRESSUPOSTOS INDICADOS NO PRESENTE PARECER REFERENCIAL:

(...)

Processo n°:

Origem

Interessado(s):

Assunto:

Atesto que o presente procedimento relativo à Regularização Fundiária Urbana amolda-se ao PARECER REFERENCIAL /PGE-PPI, cujas orientações restaram atendidas no caso concreto. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria do Patrimônio Imobiliário - PPI, conforme autorizado pelo Procurador-Geral do Estado de Rondônia.

Local e data

Identificação e assinatura

(...)



Documento assinado eletronicamente por **HELDER LUCAS SILVA NOGUEIRA DE AGUIAR**, **Procurador(a) Diretor(a)**, em 01/04/2025, às 15:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **BRUNNO CORREA BORGES**, **Procurador(a) Geral Adjunto(a) do Estado**, em 01/04/2025, às 15:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0058845875** e o código CRC **0AF3CA56**.

Referência: Caso responda este(a) Parecer Jurídico Referencial, indicar expressamente o Processo n° 0020.018631/2024-22

SEI nº 0058845875