

UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA - UNIARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E MEIO AMBIENTE

JULIANO GIL ALVES PEREIRA

OCUPAÇÃO IRREGULAR DE SOLO URBANO E A INCLUSÃO SOCIAL: OS
PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE
PARANAÍBA-MS

ARARAQUARA-SP
2024

JULIANO GIL ALVES PEREIRA

**OCUPAÇÃO IRREGULAR DE SOLO URBANO E A INCLUSÃO SOCIAL: OS
PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE
PARANAÍBA-MS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara - UNIARA - como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Zildo Gallo.

**ARARAQUARA-SP
2024**

FICHA CATALOGRÁFICA

P492o Pereira, Juliano Gil Alves

Ocupação irregular de solo urbano e a inclusão social: os processos de regularização fundiária no município de Paranaíba-MS/Juliano Gil Alves Pereira. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2024.

105f.

Tese (Doutorado)- Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente- Universidade de Araraquara-UNIARA

Orientador: Prof. Dr. Zildo Gallo

1. Regularização fundiária. 2. Inclusão. 3. Direitos fundamentais.
4. Desenvolvimento urbano. I. Título.

CDU 577.4

FOLHA DE APROVAÇÃO



UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA - UNIARA

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP
CEP 14801-320 | (16) 3301-7100 | www.uniara.com.br

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome do Aluno: **Juliano Gil Alves Pereira**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Doutorado, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Zildo Gallo

Profa. Dra. Alessandra Santos Nascimento

Profa. Dra. Janaina Florinda Ferri Cintrão

Profa. Dra. Mario Lucio Garcez Calil

Profa. Dra. Claudia Karina Ladeia Batista

Documento assinado digitalmente
gov.br CLAUDIA KARINA LADEIA BATISTA
Data: 27/11/2024 15:22:42-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Araraquara – SP, 26 de novembro de 2024

AGRADECIMENTOS

A DEUS, pelo dom da vida e do conhecimento.

A meus pais, que jamais mediram esforços para que seus filhos tivessem a oportunidade da formação acadêmica, do conhecimento, além, é claro, de todo amor aos filhos dedicado.

À Lili, minha esposa, companheira, fiel e dedicada ao lar e à família; nosso alicerce em todos os momentos; eterna gratidão.

Às infinitamente amadas Ana Julia (Juju) e Ana Laura (Lalá), minhas filhas, minhas razões de existir; meus pontos de partida e de chegada diárias. AMOR IMENSURÁVEL

Ao Professor Zildo Gallo, meu guia na condução do trabalho, o reconhecimento de toda a sua dedicação e inspiração para o tema; eterna gratidão.

Aos amigos de toda hora, Dra. Claudia Karina Ladeia Batista e Dr. Mario Lucio Garcez Calil, a minha admiração pelo compartilhamento dos ensinamentos; eterna gratidão.

Às também especiais Silvinha e Ivani – Secretárias Acadêmicas da Pós-Graduação da UNIARA, pessoas fantásticas que fazem toda a diferença no Programa; eterna gratidão.

“Pela primeira vez na história mundial, torna-se claro, em decorrência dos perigos que dizem respeito à humanidade global, que os homens são interpelados pelo perigo comum a assumir, juntos, a responsabilidade moral: a civilização técnico-científica confronta todos os povos da Terra, independentemente de suas tradições morais específicas, com uma problemática ética comum: a responsabilidade solidária em escala planetária!”

Manfredo Oliveira

RESUMO

O presente estudo investiga os processos de regularização fundiária urbana no município de Paranaíba-MS, com foco na ocupação irregular do solo e sua relação com a inclusão e os direitos sociais. Os rumos políticos brasileiros ensejaram a publicação da Lei Federal no 13.465 de 2017, que alterou o paradigma da regularização fundiária no Brasil, incorporando um modelo que se foca com foco na titulação registral. Diante dessa problemática, que enseja estudos sobre os efeitos da referida Lei em casos concretos, a presente pesquisa busca compreender os desdobramentos da implementação dessa política no Município de Paranaíba-MS. Utilizando uma abordagem qualitativa, a pesquisa se fundamenta em revisão bibliográfica e análise documental, adotando o método dedutivo para discutir a eficácia da regularização fundiária como instrumento de concretização de direitos fundamentais, incluindo o direito ao meio ambiente equilibrado e à moradia digna. A metodologia empregada permitiu uma análise detalhada dos impactos sociais da regularização fundiária em Paranaíba, considerando tanto os benefícios quanto os desafios enfrentados pelo município. A pesquisa revela que, apesar de alguns avanços na titulação de imóveis e na infraestrutura, ainda há questões pendentes, especialmente relacionadas a aspectos ambientais e à resistência de alguns moradores em fornecer a documentação necessária. Conclui-se que, embora Paranaíba tenha progredido em relação à regularização fundiária, ainda há espaço para melhorias, especialmente em âmbito nacional, como a necessidade de políticas públicas mais integradas e eficientes para enfrentar o déficit habitacional e promover um desenvolvimento urbano inclusivo. A regularização fundiária, além de garantir a segurança jurídica da posse, deve ser vista como um instrumento para a promoção da justiça social.

Palavras-chave: Regularização Fundiária; Inclusão; Direitos Fundamentais; Desenvolvimento Urbano.

ABSTRACT

This study investigates the processes of urban land regularization in the municipality of Paranaíba-MS, focusing on irregular land occupation and its relationship with inclusion and social rights. Brazilian political trends led to the publication of Federal Law 13,465 of 2017, which changed the paradigm of land regularization in Brazil, incorporating a model that focuses on registration titling. Given this problem, which gives rise to studies on the effects of the aforementioned Law in specific cases, this research seeks to understand the consequences of the implementation of this policy in the municipality of Paranaíba-MS. Using a qualitative approach, the research is based on a bibliographic review and documentary analysis, adopting the deductive method to discuss the effectiveness of land regularization as an instrument for realizing fundamental rights, including the right to a balanced environment and decent housing. The methodology employed allowed a detailed analysis of the social impacts of land regularization in Paranaíba, considering both the benefits and the challenges faced by the municipality. The research reveals that, despite some progress in property titling and infrastructure, there are still outstanding issues, especially related to environmental aspects and the resistance of some residents to provide the necessary documentation. It is concluded that, although Paranaíba has made progress in terms of land regularization, there is still room for improvement, especially at the national level, such as the need for more integrated and efficient public policies to address the housing deficit and promote inclusive urban development. Land regularization, in addition to ensuring legal security of tenure, should be seen as an instrument for promoting social justice.

Keywords: Land Regularization; Inclusion; Fundamental Rights; Urban Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Existência de aglomerados subnormais com maior densidade populacional.	31
Figura 2 - Localização da Primeira Igreja em Paranaíba/MS.....	83
Figura 3 - Esgotamento Sanitário.....	84
Figura 4 - Taxa de escolarização.	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Número de pessoas em situação de rua por Grande Região (2012-2022).....	45
Quadro 2 - Titulação de imóveis em Paranaíba/MS.	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AgInt. - Agravo Regimental Interno

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

APPs - Áreas de Preservação Permanente

ART. - Artigo

BNH - Banco Nacional de Habitação

CEJUSCs - Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CRF - Certidão de Regularização Fundiária

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FJP - Fundação João Pinheiro

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INC. - Inciso

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MCMV - Minha Casa Minha Vida

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

REsp - Recurso Especial

Reurb - Regularização Fundiária Urbana

Reurb-E - Regularização Fundiária de Interesse Específico

Reurb-I - Regularização Fundiária Inominada

Reurb-S - Regularização Fundiária de Interesse Social

SANESUL - Empresa de Saneamento Básico de Mato Grosso do Sul

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TC - Termo de Compromisso

TJMS - Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 - CONHECENDO O PROBLEMA: A OCUPAÇÃO IRREGULAR DE SOLO URBANO E SEUS REFLEXOS	18
1.1 Ocupação irregular de solo urbano: conceito	18
1.2 Causas da urbanização irregular no Brasil	20
1.3 A expansão urbana desordenada: a legislação nacional e a facilitação da exclusão	21
1.4 O histórico da crise habitacional brasileira e o desenvolvimento social	24
CAPÍTULO 2 - A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA.....	28
2.1 Loteamentos irregulares e clandestinos	28
2.2 Ocupações irregulares e aglomerados subnormais	30
2.3 O processo de gentrificação e a exclusão social.....	32
2.4 Reflexos ambientais da expansão urbana desordenada: os loteamentos irregulares	35
CAPÍTULO 3 - MORADIA, DIGNIDADE HUMANA E DÉFICIT HABITACIONAL	37
3.1 Moradia como um direito fundamental e a proteção de outros direitos fundamentais... 37	
3.2 Relações com os direitos fundamentais à vida, saúde e incolumidade física..... 39	
3.3 Relações com os direitos ao trabalho, educação e lazer	40
CAPÍTULO 4 - A REGULARIDADE FUNDIÁRIA E O MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO	47
4.1 A indissociabilidade entre o bem-morar e o meio ambiente urbano	47
4.2 Legislação aplicável no âmbito constitucional e infraconstitucional	48
4.3. Regularização fundiária e meio ambiente urbano	50
4.4 O tratamento do tema no Superior Tribunal de Justiça	57
CAPÍTULO 5 - REURB: CONCEITOS E PROCEDIMENTO	60
5.1 Espécies de Reurb.....	60
5.2 Conceitos relacionados à Reurb	64
5.3 Procedimento	73
5.4 Etapa registral	79
CAPÍTULO 6 - PARANAÍBA/MS E OS PROCESSOS DE REURB	83
6.1 História e Localização do Município de Paranaíba	83
6.2 Organização do Município de Paranaíba.....	84
6.3 A regularização fundiária no Município de Paranaíba-MS	85
6.4 Resultados da regularização fundiária no Município de Paranaíba/MS.....	87
6.5 O futuro da regularização fundiária no Município de Paranaíba-MS	90
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS	99

1. INTRODUÇÃO

Muitos são os impactos da ocupação urbana no meio ambiente natural. Ressalta-se, entretanto, que, quando tal ocupação se dá sem o atendimento dos parâmetros de comprometimento mínimo do meio ambiente definidos pelo sistema normativo de proteção a direitos fundamentais, os reflexos são ainda mais nocivos.

O déficit habitacional, já alarmante antes mesmo da pandemia de COVID-19, ganhou proporções ainda mais assustadoras com o aumento do desemprego e da informalidade, que, por sua vez, afastam as pessoas da maioria das políticas públicas, devido à impossibilidade de comprovação de renda.

Quanto maior a informalidade no mercado de trabalho, maior a ausência de segurança financeira que possibilita aos pretendentes uma moradia financiada a partir de um planejamento de médio e longo prazo. Ocorre que a moradia é um direito humano fundamental e, além disso, um contingente de tantos outros direitos a ela diretamente relacionados.

Não há como propiciar direito à vida, saúde, segurança, incolumidade física, vida privada, sigilo de correspondência, dignidade humana, dentre tantos outros, sem um local onde se possa, com segurança e dignidade, recolher-se do mundo. Além disso, a moradia assegura ao ser humano o direito de pertencer.

Por sua própria natureza de direito fundamental, o ato de morar antecede a própria existência de previsão normativa de tal direito. Nesse sentido, a população do Município de Paranaíba-MS reivindicou um programa de regularização fundiária e, efetivamente, foi atendida.

Nesse contexto, construiu-se a presente tese de doutorado, destinada a analisar o processo de regularização da ocupação irregular do solo urbano no Município de Paranaíba-MS, no direito fundamental à moradia, e construir um entendimento acerca da importância da efetiva atuação averiguando o papel do Poder Público e as implicações para os beneficiários.

Para tanto, foi necessário tratar da moradia como direito humano fundamental, sendo que tal direito precede a qualquer regulamentação da posse e da propriedade. Por outro lado, seu exercício se relaciona diretamente a um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, indispensável à qualidade de vida.

Para tanto, parte-se da hipótese de que a política de regulação fundiária, focada em titulação registral, é capaz de colaborar para concretizar direitos fundamentais, dentre eles, a moradia digna.

A tarefa ora proposta pressupõe a necessidade de coadunar interesses muitas vezes antagônicos. Soluções adequadas têm um custo elevado e, normalmente são, justamente em decorrência disso, menos acessíveis às populações de baixa renda.

Nesse sentido, para a pesquisa ora proposta, elabora-se a seguinte problemática: a regularização fundiária urbana procedida no Município de Paranaíba-MS corrobora os direitos fundamentais relacionados à moradia digna?

O objetivo do presente trabalho é compreender o processo de regularização fundiária urbana ocorrido em Paranaíba-MS e suas consequências sociais.

Para tanto, o estudo retrata seus aspectos de bem transfronteiriço e de titularidade universal, sua natureza jurídica e os principais dispositivos legais de proteção. Além disso, visa tratar do direito à moradia em sua concepção enquanto direito fundamental, que, entretanto, não exaure sua natureza inata e antecedente à sua própria positivação.

Busca-se, também, tratar da moradia como condição inerente à grande parte dos seres vivos e indispensável à salvaguarda da saúde e segurança. A par do aspecto de proteção conferido pela moradia aos seres humanos, associam-se a ela os aspectos de sociabilidade e pertencimento.

No mesmo sentido, busca-se compreender a coexistência entre a redução do déficit habitacional e a regularização das ocupações irregulares de solo urbano, o que pressupõe a indissociabilidade dos empreendimentos imobiliários com a função social da propriedade urbana, todos traduzidos em direitos fundamentais.

Foi desenvolvida pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, empregando-se o método dedutivo, para se defender a tese de que a regularização fundiária urbana, à qual se procedeu no Município de Paranaíba, foi capaz de concretizar o direito fundamental à moradia digna.

Para tanto, o trabalho foi dividido em seis partes. Na primeira, tratou-se da ocupação irregular de solo urbano, seu conceito, suas causas, a expansão urbana desordenada, a legislação nacional, a facilitação da exclusão, o histórico da crise habitacional brasileira e o desenvolvimento.

No segundo capítulo, buscou-se abordar os loteamentos irregulares e os clandestinos, as ocupações irregulares, os aglomerados subnormais, o processo de gentrificação e de exclusão social, e, finalmente, os reflexos ambientais ocasionados pela expansão urbana desordenada.

No terceiro capítulo, tratou-se da moradia como um direito fundamental e da proteção de outros direitos fundamentais, como a vida, saúde, incolumidade física, trabalho, educação, lazer, identidade social, pertencimento e intimidade.

O quarto capítulo abordou a indissociabilidade entre o bem-morar e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a legislação aplicável no âmbito constitucional e infraconstitucional, as relações entre a regularização fundiária e o meio ambiente e o tratamento dessas questões nos Tribunais Superiores.

No quinto capítulo, foram tratadas as espécies de Regularização Fundiária Urbana (REURB), os conceitos básicos relacionados à temática, o respectivo procedimento e, ao final, a etapa procedimental derradeira, que, por sua vez, se passa junto aos Ofícios de Registro de Imóveis.

No sexto e último capítulo, abordou-se a história do Município de Paranaíba, assim como foi descrito o processo de regularização fundiária em andamento, seus resultados e perspectivas para o futuro próximo.

Desse modo, busca-se, inicialmente, apresentar elementos técnicos e jurídicos que permitam compreender as ocupações irregulares no Brasil, sua gênese e os fatores que contribuíram para que o desenvolvimento urbano não contemple, na maior parte do país, as diretrizes de ordenação das cidades estabelecidas pela política urbana.

Mais do que isso, analisa-se o conceito e a natureza jurídica do direito à moradia e sua relação com a satisfação de outros direitos fundamentais, bem como o fato de que transpassa o aspecto meramente patrimonial, ligando-se à essência do indivíduo e construindo aspectos relevantes de sua personalidade e de sua identidade social.

Compreende-se, portanto, a natureza transdisciplinar do direito à moradia, ora relacionado à questão patrimonial, ora assegurando condições de vida minimamente salutar e segura, inclusive quanto aos aspectos psicológicos, até mesmo naquilo que se relaciona às ocupações e parcelamentos irregulares e clandestinos.

O estabelecimento da ordenação dos espaços urbanos atua não só como mecanismo de fruição individual de uma moradia segura e adequada, mas também, no aspecto macro, como uma cidade dotada de infraestrutura compatível com o número de habitantes ou um modelo de desenvolvimento urbano que não implique sacrifício do meio ambiente.

Demonstra-se a existência de um modelo segregacionista, no qual o acesso à cidade não é universal, mas, ao contrário, se faz seletivo, norteado pela primazia do capital, em uma gestão avessa à construção prevista no Estatuto da Cidade, de gestão participativa e representativa de interesses dos diversos grupos sociais.

Finalmente, procura-se trabalhar o procedimento de regularização fundiária urbana, seus conceitos basilares, passando por suas etapas, até a sua conclusão registral, assim como

descrever, de maneira detalhada, o procedimento de REURB pelo qual passou o Município de Paranaíba/MS.

Trata-se de uma pesquisa justificável, tendo em conta a necessidade de o Poder Público se comprometer com a fiscalização e o desenvolvimento de políticas públicas específicas, que sejam dotadas de real efetividade naquilo que concerne à redução do déficit habitacional e à melhoria da qualidade de vida nas cidades.

CAPÍTULO 1 - CONHECENDO O PROBLEMA: A OCUPAÇÃO IRREGULAR DE SOLO URBANO E SEUS REFLEXOS

No presente capítulo, serão abordados a ocupação irregular de solo urbano, seu conceito, suas causas, a expansão urbana desordenada, a legislação nacional, a facilitação da exclusão, o histórico da crise habitacional brasileira e o desenvolvimento social.

1.1 Ocupação irregular de solo urbano: conceito

O processo de ocupação territorial no Brasil foi marcado por questões que favoreceram a irregularidade, tanto no meio rural quanto no urbano. A histórica desigualdade no acesso às terras culminou, entre outras consequências, na especulação imobiliária e em um subsequente processo de estratificação social, com o aumento das assimetrias.

Essas, por sua vez, excluíram do mercado imobiliário formal um percentual considerável da população que, sem renda e sem crédito, passou a exercer o "morar" onde a condição financeira lhes permitisse, resultando em um crescente número de ocupações e loteamentos irregulares e clandestinos.

Regulamentar o uso do solo urbano era necessário e urgente. Por essa razão, em 1979, entrou em vigor a Lei nº 6.766, conhecida como Lei do Parcelamento do Solo Urbano, visando ordenar a ocupação dos espaços urbanos e permitir o acesso às cidades e aos benefícios da urbanização, ou seja, ao desenvolvimento urbano.

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

[...]

§4º Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

§5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (BRASIL, 1979).

Denota-se, portanto, a natureza conceitual do diploma legal acima referido, sem, entretanto, uma preocupação socioeconômica relevante, especialmente naquilo que se relaciona à crise habitacional que se iniciou ainda no começo do Século XX. Mais do que isso, a marcha de urbanização foi uma realidade global.

Tal processo se verificou no Brasil com maior ritmo após a revolução industrial e foi marcado sobretudo pelo crescimento de empregos na zona urbana, mecanização no campo e êxodo rural que passaram a exigir a regulação dos espaços urbanos como forma de evitar o caos.

Ocorre que o processo de urbanização não é, necessariamente, algo planejado, ou, ainda, desejado, pois, muitas vezes, decorre da falta de oportunidades no campo, da mecanização da atividade rural ou da falta de qualificação do profissional para operar máquinas cada vez mais complexas e tecnológicas.

A urbanização crescente nem sempre representa oportunidade de acesso universal e igualitário às cidades. O direito à cidade é mais que o mero acesso à infraestrutura urbana capaz de propiciar mais qualidade de vida na urbe. É o direito a participar das escolhas de interesse da cidade, organismo vivo e dinâmico, e não só fruir do que foi posto e decidido por outrem.

O fenômeno da urbanização, ocorrido em todo o mundo, ganhou, no Brasil, contornos ainda mais preocupantes, em razão da vastidão territorial e suas peculiaridades regionais e pela desigualdade social que se verifica em todo o território, em maior ou menor grau. Até 2050, pode chegar a 70% da população mundial (IBGE, 2022).

Referidos índices, no Brasil, são ainda maiores. Apenas 12,6% da população não vive em área urbana, percentagem equivalente a 26.600.000 (vinte e seis milhões e seiscentos mil) (IBGE, 2022). O intenso êxodo rural, acrescido da insuficiência de oportunidades de acesso ao mercado imobiliário formal levou cada vez mais pessoas a se valerem de ocupações ou parcelamentos de solo irregulares ou clandestinos.

Em decorrência disso, tais indivíduos se encontram privados de uma série de direitos, dentre os quais a segurança jurídica da posse. Assim, a regularização urbana tem importante papel na salvaguarda dos direitos individuais dessas pessoas e da coletividade, naquilo que concerne à organização e ordenamento das cidades.

Trata-se de termo que tem sido utilizado para se referir aos programas de urbanização das áreas informais, principalmente por intermédio da implementação de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos e também às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente.

Assim, para compreender de maneira mais completa as razões que justificam o crescente número de imóveis irregulares no Brasil, é necessário apresentar um esforço histórico dessas ocupações, buscando incluir suas causas, bem como seus reflexos econômicos, sociais, políticos e jurídicos.

1.2 Causas da urbanização irregular no Brasil

A expansão urbana desordenada no Brasil tem origens anteriores à própria República, considerando que, no século XIX, os posseiros buscaram medidas jurídicas para negar a propriedade originária, o que comprometeu a malha fundiária rural e a própria eficiência da produção.

De acordo com Motta (2001), no contexto do processo de expansão territorial, os pequenos posseiros limitaram a expansão dos fazendeiros, negando-lhes a posse e a propriedade sobre as terras ocupadas. Esses posseiros foram os primeiros a derrubar matas virgens e a plantar alimentos, argumentos que eram frequentemente utilizados em processos de embargo.

Além disso, o problema da habitação urbana, decorrente do êxodo rural que aumentou drasticamente nas décadas subsequentes como resultado do processo de industrialização, comprometeu a infraestrutura das cidades, incluindo os aspectos relacionados ao meio ambiente, situação que se agravou ainda mais na segunda metade do século XX.

Para Rolnik (2006), a partir da crise de 1929, passando pela 2ª Guerra Mundial e até o final da década de 1970, houve um processo de concentração progressiva e acentuada da população em núcleos urbanos, sem estimativas precisas do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos irregulares e clandestinos.

A "localização" e o "deslocamento" são objetos de disputa entre classes sociais e são apropriados pelas classes dominantes para obter a dominação do espaço urbano. O espaço não pode ser considerado um produto, pois não resulta do trabalho humano, exceto quando associado à localização, que transfere valor de uso à terra urbana (VILLAÇA, 1998).

A chamada "terra-localização" não pode ser reproduzida, pois sua identidade é única no espaço, o que torna sua distribuição desigual e antagônica, em decorrência de uma estrutura de preços que provoca a distribuição de vantagens e desvantagens, qualidades e defeitos da cidade, todos socialmente produzidos, mas privadamente apropriados (VILLAÇA, 1998).

A distribuição desigual no espaço urbano, resultante da disputa entre classes sociais, produz a "segregação urbana", que é consequência das ações de governos locais voltadas a diminuir os tempos de deslocamento necessários para o exercício das funções urbanas, privilegiando áreas de interesse das classes de alta renda (VILLAÇA, 1998).

Há disputas entre classes sociais pelos meios de transporte, vias de acesso e pela gestão desses recursos, visando potencializar o tempo utilizado. Assim, não podendo atuar diretamente sobre o tempo de deslocamento, as classes sociais influenciam o espaço urbano (VILLAÇA, 1998).

Desse modo, é evidente que o problema da irregularidade fundiária urbana é significativo e tem se prolongado e agravado ao longo das décadas, resultando em uma série de problemas de diversas naturezas, todos capazes de comprometer a concretização da dignidade da pessoa humana.

1.3 A expansão urbana desordenada: a legislação nacional e a facilitação da exclusão

De acordo com o artigo 3º da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79), considera-se loteamento urbano aquele realizado em áreas classificadas como zona urbana, zona de expansão urbana ou em zonas específicas previstas em lei municipal, lei de zoneamento ou no Plano Diretor (BRASIL, 1979).

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção (BRASIL, 1969, n.p.).

Assim, a legislação se preocupa, de início, com os riscos da ocupação irregular do solo, tanto para o meio ambiente quanto para aqueles que tentam praticar atos de posse relacionados a imóveis urbanos.

O Plano Diretor, por sua vez, é obrigatório para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes, conforme estabelece o artigo 182, §1º, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Esse dispositivo constitucional define as exigências para a aprovação do parcelamento do solo urbano, seja na modalidade de loteamento ou de desmembramento.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 1969).

Desse modo, é notável que o objetivo do legislador ao estabelecer múltiplas exigências foi justamente o de possibilitar o uso do solo urbano de maneira condizente com a concretização de direitos fundamentais, com os interesses da coletividade, com a segurança dos moradores e, sobretudo, com o bem-estar social. Em relação aos loteamentos, a Lei 6.766/79 assim determina:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

III - ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado.

III-A. - ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado;

III-A - ao longo da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado;

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município;

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local (BRASIL, 1969).

Assim, ao impor exigências sobre o uso da propriedade privada, busca-se atender à supremacia do interesse público e promover o cumprimento da função social da propriedade. Nesse contexto, a ideia de moradia, vinculada à propriedade imobiliária, é superada pela necessidade de que a propriedade não sirva apenas aos interesses de seu titular.

O direito de propriedade deve, antes de tudo, adequar-se às expectativas e finalidades para as quais foi concebido, ou seja, deve estar em conformidade com as exigências

fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, conforme determina a Constituição de 1988, especialmente no artigo 182, §1º (BRASIL, 1988).

Considerando que o atendimento às exigências do plano diretor é o que deve nortear o parcelamento do solo urbano, cabe ao titular da propriedade pleitear as diretrizes junto ao Município onde se situa a gleba cujo parcelamento se pretende realizar na modalidade de loteamento, cumprindo as exigências mínimas da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, tais como:

Art. 6º. Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:

I - as divisas da gleba a ser loteada;

II - as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;

III - a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;

IV - a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;

V - o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;

VI - as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.

Art. 7º. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal:

I - as ruas ou estradas existentes ou projetada, que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas;

II - o traçado básico do sistema viário principal;

III - a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público;

IV - as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não edificáveis;

V - a zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis.

Parágrafo único. As diretrizes expedidas vigorarão pelo prazo máximo de quatro anos (BRASIL, 1969).

A simples leitura do trecho citado permite compreender que as exigências feitas ao empreendedor consideram não apenas o melhor e mais adequado aproveitamento do solo urbano a ser loteado, mas também a sua efetiva adequação ao zoneamento municipal, ao traçado das vias, à permeabilidade do solo e à preservação ambiental.

O crescimento demográfico urbano desordenado provoca impactos não apenas ambientais, mas também sociais. A falta de planejamento das cidades para controlar esse alto índice de crescimento resulta em degradações ambientais e contribui para a marginalização da população (PAULO, 2018).

É relevante observar que, enquanto nos países industrializados os problemas ambientais estão direta ou indiretamente relacionados à industrialização e ao desenvolvimento tecnológico,

nos países em desenvolvimento, por outro lado, os problemas ambientais são causados pelo subdesenvolvimento (PAULO, 2018).

Isso ocorre porque o crescimento populacional intenso, além de acarretar a degradação do meio ambiente, também promove a marginalização da população, que passa a viver bem abaixo do nível mínimo exigido para uma existência humana decente (PAULO, 2018).

O objetivo é garantir que a destinação das áreas permita ao Município, oportunamente, implantar serviços públicos nas áreas institucionais do loteamento, como escolas, creches, postos de saúde, praças, entre outros. Dessa forma, o direito à moradia está diretamente relacionado ao desenvolvimento.

1.4 O histórico da crise habitacional brasileira e o desenvolvimento social

O problema da habitação urbana, especialmente decorrente do êxodo rural iniciado ainda no início do século XX, como resultado do processo de industrialização, há muito levanta questões relevantes, não apenas quanto à infraestrutura das cidades, mas também no que concerne ao meio ambiente.

A partir da crise de 1929, passando pela 2ª Guerra Mundial até o final da década de 1970, ocorreu no Brasil um processo de concentração progressiva e acentuada da população nos núcleos urbanos. Não há uma estimativa precisa do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares e clandestinos (ROLNIK, 2006).

Entre as décadas de 1950 e 1980, a população pobre dos grandes centros urbanos acessou a moradia por meio de loteamentos periféricos ilegais (LAGO; RIBEIRO, 1996). Isso demonstra a gravidade do problema, que vem sendo enfrentado de diversas formas pelas nações.

A partir dos anos 1980, os governos dos países em desenvolvimento abandonaram os esforços para construir moradias populares em massa nas periferias, optando pela legalização do informal, somada à desregulamentação do mercado imobiliário (RIOS, 2012). Foi a partir desse ponto que surgiu a preocupação com os processos voltados à regularização da propriedade urbana.

O espaço urbano *fechado e aberto* compreende o meio ambiente artificial, consistente em um conjunto de edificações que deve proporcionar aos seus habitantes um piso vital mínimo, o qual inclui direitos liberais e sociais e que, em seu conjunto, se destinam a concretizar a dignidade humana (FIORILLO, 2020).

Exige-se a definição de limites às possibilidades de crescimento e a formulação de iniciativas voltadas à interlocução entre os participantes sociais relevantes, de modo que uma política de desenvolvimento em uma sociedade deve considerar diversas dimensões (JACOBI, 2003).

Nesse sentido, trata-se de um conceito *multidimensional*, que agrupa as dimensões social, ambiental, econômica, ética e jurídico-política de maneira complementar, evidenciando a íntima relação entre a qualidade de vida e o meio ambiente (GOMES; FERREIRA, 2017), em contraste com a precariedade característica das ocupações irregulares.

Esses são alguns dos componentes do *direito à cidade*, que engloba o direito à vida urbana, à habitação e à dignidade. Equivale a "[...] pensar a cidade como um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro e não de desencontro". Nesse sentido, todos têm direito à cidade, bem como o direito de se assumirem como cidadãos. Ocorre que, na prática, "[...] da maneira como as modernas cidades crescem e se desenvolvem, o que ocorre é uma urbanização desurbanizada" (JACOBI, 1986, p. 22).

Daí é que surge o direito à cidade, consistente em um "[...] direito fundamental das populações urbanas", algo que deve prevalecer em qualquer política urbana, notadamente na urbanização, enquanto "[...] processo de transformação da cidade com vistas à melhoria das condições da ordem urbanística" (CARVALHO FILHO, 2013, p. 31).

Ocorre que esse processo não pode perder de vista as garantias da coletividade, pois, "[...] sem conferir-se a tal direito a importância que deve ostentar, nenhuma ação de política urbana alcançará o bem-estar dos habitantes e usuários" (CARVALHO FILHO, 2013, p. 31-32).

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, nos "Princípios e fundamentos estratégicos do direito à cidade", afirma que as cidades devem ser espaço de realização de todos os direitos humanos, "[...] assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo de todas as pessoas, em condições de igualdade, equidade e justiça" (OEA, 2004, n.p.).

Especificamente em relação ao Brasil, a CF/88, a partir de seu art. 182 apresenta as diretrizes da política de desenvolvimento urbano, que deve seguir diretrizes legalmente fixadas, porém, tornando obrigatório o plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes (BRASIL, 1988).

Mais do que isso, determina que "[...] a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor". (BRASIL, 1988), fixando-se, portanto, as linhas mestras para a concretização do direito fundamental à cidade.

Nesse contexto, a função social é um "[...] elemento inerente e estruturante das cidades e da propriedade urbana, essência da qual eles não se dissociam", de modo que não se restringe apenas à condição de limite, mas vai além ao exigir que a coletividade seja beneficiada, "[...] impondo ao particular e ao poder público comportamentos positivos" (LUCENA; SILVA, 2008, p. 6222).

Evolui-se, portanto, para o desenvolvimento das funções sociais da cidade, que alcançam interesses de todos os habitantes, tornando-se interesse difuso, pois "[...] todos os municípios são afetados pelas atividades, funções e impactos desempenhados no seu território", em direção à construção de uma nova ética urbana (LUCENA; SILVA, 2008, p. 6222-6223).

Para tanto, é necessário um desenvolvimento urbano que alinhe crescimento econômico e inclusão social, e que valorize o ser humano. Assim, o direito fundamental à cidade é uma "[...] garantia contra a intervenção indevida do poder público e contramedidas restritivas" (LUCENA; SILVA, 2008, p. 6223).

Em sua dimensão pública, esse direito fundamental exige uma postura ativa do Estado, "[...] obrigando-o a disponibilizar prestações de natureza jurídica e material, a criar pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo dos direitos constitucionalmente assegurados" (LUCENA; SILVA, 2008, p. 6223).

Assim, o direito fundamental à cidade não se restringe apenas aos espaços amplamente urbanizados, mas também implica no amplo acesso aos mecanismos urbanos em espaços habitáveis, abrangendo todos os cidadãos, sejam eles residentes de áreas urbanas, rurais ou semirurais (PINHEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 377).

Destaca-se a característica de universalidade da titularidade do direito fundamental à cidade, pois se destina a todos os que estão sob a esfera das cidades brasileiras. Toda pessoa, habitante de áreas rurais, semirurais ou amplamente urbanizadas, tem direito à cidade, ou seja, aos mecanismos assegurados pelo direito fundamental à cidade (PINHEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 377-378).

O acesso ao saneamento básico, à assistência médica e a escolas próximas à residência não deve ser considerado um privilégio apenas para aqueles cujas residências estão localizadas em áreas "urbanas e regulares"; é um direito de todos (PINHEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 378).

No entanto, historicamente, as cidades, não apenas no Brasil, têm se omitido quanto à destinação de áreas para a população de baixa renda, resultando na ocupação de áreas de preservação permanente com a conivência do Poder Público (PRESTES, 2008).

Em 2006, o Conama, por meio da Resolução nº 369, Art. 9º, permitiu a regularização de construções em áreas de baixa renda predominantemente residenciais e nas situadas em Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), “[...] desde que inseridas em áreas urbanas consolidadas até 10 de julho de 2001” (BRANT; FERREIRA FILHO; MÜLLER, 2017, p. 20).

No entanto, o inciso IV do dispositivo afirma que somente podem ser regularizadas construções situadas em alguns tipos de (APPs), como aquelas localizadas às margens de cursos d'água, em topos de morro e em restingas, excluindo-se as áreas de risco. Esses institutos foram, em sua maioria, incorporados à Lei Federal nº 11.977 de 2009 e ao Novo Código Florestal (BRANT; FERREIRA FILHO; MÜLLER, 2017, p. 21).

Quando se discute a questão das ocupações irregulares, não se refere apenas aos locais onde a lei proíbe a realização de edificações, mas também aos prédios e construções abandonadas pelo Poder Público e pela iniciativa privada, ocupados irregularmente por moradores de rua e imigrantes ilegais (PAULO, 2018).

Nestes locais, que têm instalações arcaicas e precárias onde é muito comum a falta de fornecimento de água e luz, é possível encontrar famílias vivendo de forma desumana. Assim, é evidente afirmar que o crescimento populacional desordenado, contribuiu satisfatoriamente para a marginalização da população urbana (PAULO, 2018).

Nota-se, portanto, que “[...] essa marginalização reflete por sua vez em construções de moradias irregulares nas denominadas áreas de risco, podendo ocasionar, assim, nos denominados impactos ambientais” (PAULO, 2018, p. 34).

Dessa forma, a irregularidade fundiária, de conformidade com os princípios consagrados pela CF/88, compromete as possibilidades de inclusão no contexto do crescimento urbano, assim como desobedece a uma infindável série de direitos fundamentais, de acordo com o que se demonstra a seguir.

CAPÍTULO 2 - A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA

No presente capítulo, busca-se abordar os loteamentos irregulares e clandestinos, as ocupações irregulares, os aglomerados subnormais, o processo de gentrificação e a exclusão social, além dos reflexos ambientais da expansão urbana desordenada.

2.1 Loteamentos irregulares e clandestinos

Considera-se regular o loteamento planejado e executado conforme as diretrizes do Poder Público municipal, com o propósito de possibilitar a melhoria da qualidade de vida na cidade, enquanto o clandestino é aquele implantado à revelia do Poder Público, sem qualquer espécie de consulta ou projeto de aproveitamento da área em processo de loteamento.

A doutrina estabelece que “O loteamento será irregular se o empreendimento, embora aprovado pelo Poder Público, tiver sido implantado: (i) sem o devido registro imobiliário; (ii) em desacordo com a aprovação concedida, ou (iii) sem obediência ao cronograma de obras” (SILVA, 2011, p. 28).

Nesse contexto, um dos impedimentos fáticos e jurídicos à temida consolidação dos loteamentos clandestinos ou irregulares é, justamente, a dificuldade de acesso à serviços de saneamento básico e eletrificação que estes, em decorrência da sua falta de regularidade jurídica formal.

Ocorre que, a despeito da Lei nº 6766 de 1979 criminalizar quem, de qualquer modo contribuir para a prática dos crimes previstos em lei, as próprias concessionárias de serviços públicos, no propósito de aumentar o número de usuários, acabam por promover as ligações, a despeito da responsabilidade penal assim instituída na referida lei:

Art. 50 - Constitui crime contra a Administração Pública:

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

[...]

Art. 51 - Quem, de qualquer modo, concorra para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes cominadas (BRASIL, 1979).

A despeito da inexistência de qualquer protocolo de requerimento de diretrizes, ou mesmo em caso de descumprimento de exigências de um projeto aprovado, as ligações são realizadas tanto pelas próprias concessionárias quanto pelos moradores, por meio de ligações clandestinas, comumente chamadas de “gatos”.

Tais estratégias, embora irregulares e até mesmo criminosas, acabam por facilitar a ocupação, a permanência e a consolidação de áreas irregularmente parceladas. O parcelamento e a venda de lotes sem a aprovação da Prefeitura ou em desacordo com ela acabam transferindo ao Poder Público o ônus de implantar equipamentos públicos e comunitários.

Além disso, termina com o dever de adequar o respectivo sistema viário, tarefa da qual nem sempre consegue se desincumbir. Nesse mesmo contexto, a falta de planejamento urbano acaba por se converter em um problema que pode se arrastar por décadas e, muitas vezes, não encontrar solução alguma (SILVA, 2011).

Nesse sentido, os loteamentos irregulares são aqueles que possuem registros, mas que não estão de acordo com os projetos implantados, enquanto os loteamentos clandestinos são aqueles que não possuem registros e nem sequer foram objeto de análise do poder público (GAZOLA, 2008).

Os assentamentos espontâneos “[...] são ocupações desordenadas necessárias para a construção de moradia, podendo assumir tanto a forma de loteamentos irregulares quanto de loteamentos clandestinos” (GAZOLA, 2008, p. 163).

Já as ocupações irregulares, como favelas, comunidades, invasões, vilas e cortiços nem sempre se encontram sujeitas à possibilidade de regularização, seja por impossibilidades físicas, seja por vedação imposta pelas normas ambientais. Cumpre ressaltar, entretanto, que o baixo índice de domicílios ligados à rede coletora de esgoto não implica que esses imóveis não sejam servidos de água potável.

O problema torna-se ainda mais grave quando o abastecimento de água não provém de ligações pela prestadora de serviços, mas sim da perfuração clandestina de poços artesianos, que por vezes são instalados próximos a fossas sépticas e são potencialmente capazes de contaminar o aquífero.

A Lei Estadual nº 11.445, de 2007, do Estado de Mato Grosso do Sul, dispõe sobre a exploração de seus recursos hídricos. A Empresa de Saneamento Básico de Mato Grosso do Sul (SANESUL) esclarece que “[...] os poços são bem construídos e todo o processo é poços são perfurados perto de reservatórios” (BRASIL, 2007).

Nota-se, portanto, uma gritante diferença entre a determinação jurídica, ou seja, aquilo que “deve ser”, e aquilo que efetivamente é. Mesmo em Mato Grosso do Sul, a realidade sanitária ainda apresenta precariedades, inclusive no Município de Paranaíba-MS, de conformidade com o que será tratado no presente trabalho.

Embora existam características comuns entre todas as formas irregulares de ocupação do solo urbano, há diferenças marcantes entre as várias modalidades elencadas e

regulamentadas pela legislação aplicável, sendo que cada tipo deve ser tratado de maneira distinta.

2.2 Ocupações irregulares e aglomerados subnormais

As ocupações irregulares recebem diferentes denominações ao longo do território nacional, podendo ser chamadas de morro, favela, comunidade, invasões, vila, cortiço, entre outros. Trata-se de moradias estabelecidas irregularmente em localidades que nem sempre estão sujeitas à possibilidade de regularização, seja por impossibilidades físicas, seja por vedação de normas ambientais.

A exigência da ocupação ilegal do terreno no conceito de "subnormalidade" restringe a análise de diferentes níveis de precariedade, que podem se sobrepor ou se configurar como específicos, mas que, a partir de uma observação mais criteriosa, estendem-se de maneira significativa nas metrópoles brasileiras.

A denominação “subnormal” carrega um sentido pejorativo, recaindo sobre a população dessas áreas o estigma de anomalia social. O adjetivo também sugere que as demais áreas das cidades são satisfatoriamente atendidas por serviços públicos essenciais, o que não corresponde à realidade (CATALÁ; CARMO, 2021, p. 3-20).

Ao considerar novas formas de representação da precariedade urbana, ou ao menos substituir o termo “subnormal” por outro que explicita a intenção de classificar juridicamente os territórios da cidade, o IBGE contribuiria para minimizar o estigma que atribui às áreas com histórico de ocupação ilegal pela população de baixa renda, como lugares de ilegalidade e pobreza urbana.

Mais do que isso, “[...] essas novas abordagens podem ajudar a colocar no centro da discussão o papel dos formuladores e executores de políticas públicas, mais do que a atuação da população cujo direito constitucional à moradia adequada não é garantido” (CATALÁ; CARMO, 2021, p. 20).

A Lei nº 6766/79 estabeleceu uma série de vedações ao parcelamento do solo urbano, normalmente voltadas à proteção dos interesses sociais em detrimento dos interesses individuais do investidor/empreendedor e para salvaguardar os interesses da coletividade, sobretudo para preservar direitos. A lei traz as seguintes exigências e/ou proibições:

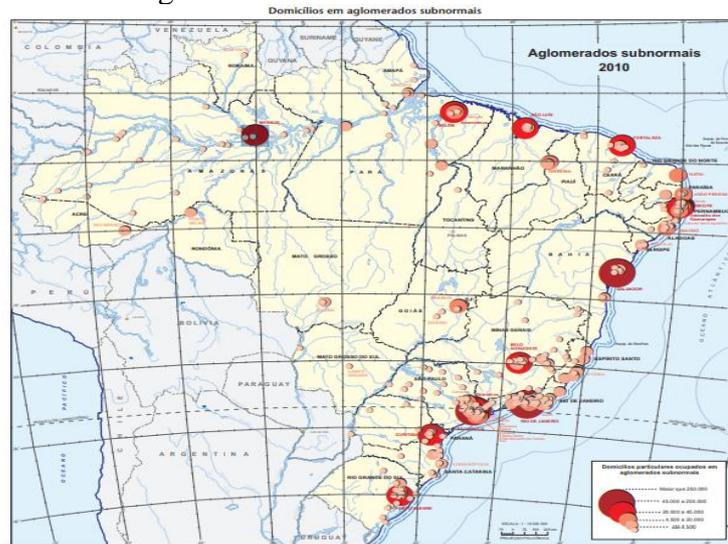
Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.
Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

- I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
- V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção (BRASIL, 1979).

Notável, portanto, que a legislação aplicável não permite a instalação regular de loteamentos ou, nem mesmo, o desdobro ou a subdivisão, em imóveis que não permitam uma habitabilidade minimamente digna ou que coloquem em risco os eventuais moradores da respectiva área.

Nesse mesmo sentido, o mapa a seguir foi produzido a partir da pesquisa censitária do IBGE, no ano de 2010. Sua leitura permite verificar a existência de aglomerados subnormais com maior densidade populacional distribuídos ao longo da costa brasileira, notadamente nas capitais (Figura 1).

Figura 1 - Existência de aglomerados subnormais com maior densidade populacional.



Fonte: IBGE (2010).

A gradação de intensidade de cor varia do rosa ao vinho, passando por laranja e vermelho, sendo pior na medida em que as cores tomam os tons mais escuros. A região Centro-Oeste era menos afetada por aglomerados subnormais que as metrópoles das regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

Em Mato Grosso do Sul, há aglomerados subnormais especialmente em Campo Grande, com concentração de até 4500 habitantes. A situação não é diferente no Município de

Paranaíba-MS, especialmente antes dos procedimentos de regularização fundiária operados nos últimos anos.

2.3 O processo de gentrificação e a exclusão social

Compreender a cidade como um lugar de exercício da cidadania, das liberdades individuais e da convivência harmônica entre o meio ambiente natural, artificial e a sociedade pressupõe reconhecer o ser humano como um animal social, apto e desejoso de um lugar para o exercício da vida comunitária.

A ética trata “[...] de cones de fundo sobre a vida, o universo, a humanidade e sua trajetória existencial, estabelecendo valores e princípios fundamentais que norteiam os comportamentos dos indivíduos e dos grupos sociais. Já a moral faz parte do dia a dia das pessoas e das sociedades” (GALLO, 2015).

Nesse contexto, “[...] ela cuida da prática concreta dos indivíduos com base em costumes e valores culturais estabelecidos. Nem tudo que é moral é ético. Costumes e valores consagrados em determinados grupos sociais podem ser questionados pela ética” (GALLO, 2015).

Tais concepções são essenciais para compreender que a ética (ou a falta dela) impulsiona o mercado imobiliário e conduz a um processo de segregação social da população de baixa renda e a uma série de problemas daí decorrentes, como a falta de oportunidades de emprego, violência policial, privação de serviços essenciais, entre outros.

Os séculos permitiram entender que as cidades se consolidaram não pela distribuição igualitária de acesso às oportunidades ou pela ética planetária de que trata Laslo (*apud* Gallo, 2023), mas sim a partir de conhecimentos ligados ao liberalismo econômico, à lucratividade e ao incremento da mais-valia, à especulação imobiliária e ao acesso a informações privilegiadas.

Tais características acabaram sendo postas a serviço do “mercado”, privando cidadãos comuns de acesso igualitário às oportunidades de moradia ou investimento, contrariando normas constitucionais que estabelecem como obrigatório o cumprimento da função social da propriedade urbana.

O capital, contudo, prioriza o cumprimento da função econômica da propriedade urbana, razão pela qual, mesmo diante de uma vasta legislação, os interesses econômicos atuam para desestabilizar a segurança legal e impor, antes dos anseios coletivos, a satisfação de seus próprios interesses.

Seu uso tem origem nos estudos da pesquisadora Ruth Glass (1912-1990) e apresenta como características marcantes a segregação socioespacial e o aumento da desigualdade social

nas cidades, podendo ter origem em processos de “revitalização” ou até mesmo de grandes eventos, como as Olimpíadas no Rio de Janeiro, em 2016 (GLASS, 1964).

O processo de gentrificação requer a produção de um espaço que seja apto à valorização monetária. Trata-se, portanto, de uma ocupação elitista, responsável, desse modo, pelo aumento do custo de vida, assim como pela transformação do espaço e pela consequente expulsão de seus antigos moradores.

Trata-se de um fenômeno global a ser identificado localmente por meio de algumas dimensões fundamentais. A produção do espaço gentrificável corresponde à diferença entre a extração de mais-valias obtida com os usos atuais do espaço e o potencial de extração de mais-valia por meio da mudança de usos e usuários (SIQUEIRA, 2014).

Isso porque a principal motivação para a gentrificação é a possibilidade de extração de mais-valias urbanas por meio do redesenvolvimento, acabando com a diferença entre mais-valias atuais e potenciais. Mesmo assim, liga-se a um período histórico específico que a diferencia de outros processos de produção do espaço capitalista (SIQUEIRA, 2014).

Deve ser entendida no contexto de expansão de políticas neoliberais, urbanismo competitivo e valorização de atividades do setor de comércio e serviço de ponta, que impactam a força de trabalho e a economia local. Assim, a *destruição criativa* localiza sistemas estruturais do capitalismo contemporâneo na produção desigual do espaço (SIQUEIRA, 2014).

A diferença na extração de mais-valias antes e depois do redesenvolvimento pode estar relacionada a usos mais valorizados, a uma população de renda mais alta e a padrões de consumo mais alinhados com a imagem idealizada de desenvolvimento urbano. Porém, os usos e usuários anteriores são expulsos, direta ou indiretamente (SIQUEIRA, 2014).

Essa expulsão ocorre por meio de projetos de redesenvolvimento, renovações ou novas construções, desvio de recursos de políticas sociais, aumento do preço de aluguéis e propriedades, diminuição do mercado de unidades acessíveis, pressão para venda de propriedades e transformações na vida local (SIQUEIRA, 2014).

Transformações na paisagem construída ocorrem tanto através de projetos formais de redesenvolvimento quanto por iniciativas individuais. A gentrificação é acompanhada por investimentos em infraestrutura urbana, renovações, novas construções e novos usos (SIQUEIRA, 2014).

No momento em que se percebem as potencialidades da gentrificação como estratégia de desenvolvimento econômico, empreendedores imobiliários, agentes públicos, profissionais de marketing e arquitetos capturam os aspectos mais visíveis da gentrificação para vender uma imagem atraente de cidades e bairros urbanos (SIQUEIRA, 2014).

Existe uma relação forte entre gentrificação, arquitetura e urbanismo pós-modernos. Por outro lado, as transformações físicas também estão relacionadas à construção de um novo arranjo espacial para o desenvolvimento neoliberal, com uma nova configuração de áreas de produção, consumo e reprodução social (SIQUEIRA, 2014).

O processo de gentrificação e a desigual distribuição de seus efeitos são evidenciados pelos bônus condensados nas mãos dos investidores/detentores do capital e pelos ônus suportados exclusivamente pela população vulnerável, o que exige que se retome às reflexões de Gallo (2023), para quem “[...] a mesquinhez é a marca do nosso tempo, basta observar como a riqueza é dividida em todos os países, incluindo o Brasil”.

Segundo Laslo, é imprescindível estabelecer uma ética planetária que substitua o liberalismo pautado na lei, mas não necessariamente ético. A gentrificação é tanto produto quanto produtora da estratificação social e traz consigo uma distribuição injusta e desigual dos ônus da ocupação de solo urbano, que podemos classificar em econômicos, sociais e estruturais (LASLO, 2006).

No aspecto econômico, o movimento de levar populações inteiras a ocuparem áreas periféricas implica escassez de emprego e renda, precarização do trabalho, informalidade, grandes deslocamentos até os possíveis empregos a um custo financeiro que onera sobremaneira o trabalhador assalariado cujo salário mal cobre alimentação e moradia.

Nesse mesmo sentido, o processo de gentrificação é fruto da desigualdade, mas também uma das causas de seu aumento, provocando situações que, por mais cruéis que sejam para a grande massa, terminam por ser favoráveis a um pequeno segmento social.

Quanto às questões sociais, nota-se claramente que o verdadeiro acesso à cidade universal, mediante oportunidades de fruição igualitária dos bens e serviços por seus ocupantes, é uma meta a ser buscada incessantemente, tanto pelos gestores públicos quanto pela sociedade.

A gentrificação, *contrario sensu*, constitui um processo a ser evitado, pois afeta o acesso a áreas de convivência e lazer, priva os moradores da periferia de serviços essenciais como saúde e educação, ou torna tais serviços inacessíveis ou excessivamente distantes, sobretudo nos grandes centros urbanos.

A banalização das mortes e outras violações de direitos da “população excedentária”, os invisíveis sociais, é tratada pela mídia e pelas autoridades como mera “fatalidade” ou medidas que “visam sempre a manutenção do *status quo* a fim de manter grupos e classes sob controle em nome de uma ‘paz social’ enviesada e restrita” (GUIMARÃES; CARNUT; MENDES, 2022).

A gravidade do fenômeno da gentrificação é evidente, de modo que suas consequências não são apenas sociais ou econômicas, mas também demonstram ter efeitos ambientais significativos, conforme será estudado no tópico seguinte.

2.4 Reflexos ambientais da expansão urbana desordenada: os loteamentos irregulares

O exercício do direito à moradia implica algum grau de comprometimento ambiental. Esse comprometimento, porém, é reduzido ao mínimo possível a partir do cumprimento de normas de conteúdo transdisciplinar que, a exemplo da Lei de Parcelamento de Solo Urbano, estabelecem uma série de exigências e limitações ao uso do solo, sobretudo quanto ao parcelamento na forma de loteamento.

A insuficiência de fiscalização pelo Poder Público, aliada à primazia dos interesses econômicos sobre os ambientais, faz com que, mesmo diante de uma legislação rigorosa, loteamentos clandestinos e irregulares se constituam e perpetuem.

A exposição a riscos pode ocorrer devido às condições ambientais e sociais. Há situações nas quais existe a possibilidade de ocorrência de eventos perigosos devido à ocupação humana de áreas sujeitas a desabamentos, inundações, poluição hídrica, poluição atmosférica e poluição dos solos (JATOBÁ, 2011).

Além disso, pode ocorrer por intermédio de “[...] contaminação por resíduos ou produtos perigosos, e desastres naturais, como terremotos, furações, maremotos, entre outros, são exemplos de exposição a risco por condições ambientais” (JATOBÁ, 2011, p. 144).

A proteção advinda do ordenamento jurídico mostra-se insuficiente para barrar a expansão urbana desordenada. Assim sendo, a despeito dos múltiplos efeitos positivos advindos do crescimento dos empreendimentos imobiliários - como a geração de emprego e renda promovida pela construção civil e a redução do déficit habitacional - existem considerações importantes a serem observadas.

O progresso foi uma questão predominantemente racional e intelectual, e essa evolução unilateral atingiu agora um estágio alarmante, uma situação tão paradoxal que beira a insanidade. Pode-se controlar o pouso de espaçonaves em planetas distantes (CAPRA, 2003).

Somos, entretanto, “[...] incapazes de controlar a fumaça poluente expedida por nossos automóveis e nossas fábricas”. Propõe-se a instalação de comunidades utópicas em gigantescas colônias espaciais, mas não podemos administrar nossas cidades (CAPRA, 2003, p. 102).

O mundo dos negócios faz acreditar que o fato de gigantescas indústrias produzirem alimentos especiais para cachorros e cosméticos “[...] é um sinal de nosso elevado padrão de

vida, enquanto os economistas tentam dizer-nos que não dispomos de recursos para enfrentar os custos de uma adequada assistência à saúde, os gastos com a educação e transportes públicos” (CAPRA, 2003, p. 102).

Situações emergenciais, por falta de solução temporária, tornam-se permanentes. O direito ambiental violado raramente se recompõe. Os ônus da expansão desordenada recaem sobre o próprio Poder Público e a coletividade, enquanto os bônus de empreendimentos de baixo custo são colhidos exclusivamente pelos proprietários dos imóveis e do capital.

Portanto, a relevância social do tema e a urgência de seu tratamento o tornaram prioritário entre outros considerados. Do ponto de vista jurídico, duas questões se destacam: tanto a moradia quanto o meio ambiente gozam de proteção constitucional, de modo que se equivalem e não se excluem.

A solução para o déficit habitacional e as ocupações irregulares não pode primar pelo desprezo ou pela relativização da lei. A coexistência minimamente harmônica desses direitos pressupõe um aspecto antecedente e um conseqüente. Como antecedente, o constante incremento de normas jurídicas protetoras do meio ambiente.

Desse modo, a efetividade de tais normas se dá por meio de uma atuação diligente do Poder Público. Os parcelamentos de solo urbano realizados em desacordo com a legislação podem parecer, aos não versados em urbanismo e direito urbanístico, um meio de tornar o sonho da casa própria mais acessível à população de baixa renda.

CAPÍTULO 3 - MORADIA, DIGNIDADE HUMANA E DÉFICIT HABITACIONAL

Neste capítulo será tratada a moradia como um direito fundamental e a proteção de outros direitos fundamentais, como a vida, saúde, incolumidade física, trabalho, educação, lazer, identidade social, pertencimento e intimidade.

3.1 Moradia como um direito fundamental e a proteção de outros direitos fundamentais

O direito à moradia pode ser interpretado em múltiplos aspectos. No Brasil, embora materializado formalmente no texto constitucional somente no ano de 2000, por força da Emenda Constitucional nº 26, a doutrina reconhece majoritariamente que a proteção constitucional à moradia é anterior à referida emenda.

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, passando pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (ratificado no Brasil em 1992), e ainda por disposições implícitas e explícitas de nossa Constituição Federal de 1988 (art. 6º, especialmente) (ABREU, 2009).

Além disso, mais recentemente, surgem leis infraconstitucionais (Estatuto da Cidade, Medida Provisória nº 2.220 de 2001, inserção da concessão de uso para fins de moradia no rol de direitos reais do Código Civil etc.) e se revela a construção de um considerável discurso normativo que concebe o direito à moradia como direito humano e fundamental (ABREU, 2011).

Nesse sentido, o direito à moradia constitui um verdadeiro direito social, integrando os chamados direitos de segunda dimensão, constituindo direito subjetivo, abstrato, um bem de valor imaterial consagrado como um direito fundamental social pela Emenda Constitucional de número nº 26 de 2000 (BRASIL, 2000).

Mais do que ser analisado como simples bem material (o que o colocaria no rol do direito real de propriedade), é direito de natureza social que pode ser exercido não só em imóvel próprio, mas que se materializa também por meio de locação, comodato, usucapião, concessão de direito real de uso, entre outros (PAGANI, 2009).

Considerando-a, portanto, como um direito social, a moradia integra um conjunto de direitos que, por sua vez, podem ser interpretados sob duas perspectivas. A primeira, objetiva, pela qual o Estado cumpre seu papel por meio de políticas públicas para promover a igualdade social (BATISTA, 2015).

Já do ponto de vista subjetivo, tais direitos são entendidos como a capacidade das pessoas e grupos de participar dos benefícios da vida em sociedade, o que se manifesta por meio de assistência e direitos proporcionados, direta ou indiretamente, pelas autoridades públicas (BATISTA, 2015).

A moradia é considerada no meio jurídico como uma “norma-programa”, pela qual dirige ao Estado tarefas específicas. No entanto, “[...] tais normas não são simples recomendações ou princípios morais e éticos de orientação, mas sim fazem parte do Direito e podem ser aplicadas diretamente” (KRELL, 2002, p. 20).

O direito à habitação não pode ser compreendido a partir de uma análise limitada a determinado espaço geográfico ou legislação: “[...] este direito representa uma característica inerente à natureza humana, na qual, ao longo da história da humanidade, a busca por refúgio se manifesta como um instinto vital para a preservação, sobrevivência da espécie e a consolidação das relações familiares e sociais” (BATISTA, 2015, p. 17).

Dada a condição inata de direta dependência de um lugar físico para sobreviver, bem como o desenvolvimento de laços de afetividade a partir desse lugar, e as relações interpessoais que se desenvolvem e se consolidam ali, a moradia se constitui como um verdadeiro direito de personalidade humana.

Até porque “[...] o ser humano é artífice do seu espaço, e o direito à moradia deve ser compreendido como categoria autônoma de direito de personalidade, com contornos precisos, eficácia não relativa, exaltando a essencialidade do bem inerente a personalidade humana” (MILAGRES, 2009, p. 189).

Em razão de sua importância para a vida, a sobrevivência e a formação da própria personalidade, bem como para as relações interpessoais do ser humano, a moradia é reconhecida como muito mais que um simples direito ao patrimônio. É um mecanismo indispensável à concretização de outros direitos fundamentais, como será exposto.

No caso do direito à moradia, o Poder Judiciário não pode exigir que o Estado entregue uma habitação ao autor da demanda judicial, simplesmente porque não há casas à disposição. Não existe um estoque de moradias, que depende integralmente de construção por meio de programas governamentais (MASTRODI, 2013).

A CF/88, em seu art. 1º, inciso III, instituiu a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Estabeleceu ainda, entre os objetivos da República previstos no art. 3º, "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" (BRASIL, 1988).

Assim, todas as normas constitucionais ou infraconstitucionais devem ser interpretadas em consonância com os fundamentos e objetivos acima expostos. A casa (aqui considerada um lugar físico minimamente habitável) é uma das condições essenciais para o exercício da dignidade humana e de outros valores a ela inerentes, como a seguir se passa a expor.

3.2 Relações com os direitos fundamentais à vida, saúde e incolumidade física

O ser humano, gregário por natureza, desenvolveu mecanismos para viver em grupos e, com isso, aumentar sua possibilidade de sobrevivência em um mundo hostil a um ser desprovido de mecanismos físicos de proteção, como pelos, garras, faro hiperdesenvolvido e audição sensível.

Ressalta-se que, mesmo entre os animais dotados de características biológicas para resistir às intempéries e aos perigos, verifica-se o desenvolvimento de mecanismos físicos de proteção, como ninhos, tocas, carapaças, conchas e caracóis. A fragilidade física, há milhões de anos, já era razão para a busca de abrigos contra intempéries.

O desenvolvimento da agricultura possibilitou ao ser humano permanecer por longos períodos em um determinado território, uma vez que não mais estava sujeito ao exaurimento dos recursos naturais. Assim, o desenvolvimento de mecanismos para a proteção contra feras e intempéries representa a remota gênese do direito à moradia do qual ora se trata.

A moradia é algo absolutamente essencial para a proteção da vida e da incolumidade física das pessoas. Não são raros os relatos de morte por hipotermia, doenças relacionadas à ausência de saneamento básico, catástrofes climáticas e até mesmo violência urbana.

A moradia capaz de atender de maneira eficaz ao direito à vida, à saúde e à incolumidade física é aquela inserida em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, dotada de infraestrutura mínima de saneamento básico e não situada em áreas de risco de desmoronamento, inundação ou contaminantes químicos e biológicos, entre outros.

Nesse mesmo sentido, a Lei nº 6.766/79 (Lei de Parcelamento de solo urbano) estabeleceu uma série de critérios a serem executados em empreendimentos de loteamento, a fim de assegurar que as moradias fossem, de fato, dotadas de condições de assegurar a vida e a saúde humana (BRASIL, 1979).

Os parcelamentos de solo urbano irregulares ou clandestinos resultam, em muitos casos, em construções em áreas sujeitas à inundação, desmoronamento, em APPs, em áreas anteriormente destinadas ao descarte de lixo, dentre vários outros.

O direito à moradia adequada, salubre e segura (plano micro) e as cidades inclusivas e inteligentes (plano macro) estão essencialmente ligados à vida, à saúde e à segurança. A pandemia de COVID-19 tornou ainda mais evidente a dependência humana de um lugar salubre, arejado e dotado de mínima infraestrutura que permitisse o isolamento social sem implicar em contaminação e aumento do risco de morte no âmbito familiar.

Percebe-se que os indicadores que definem moradia adequada no Brasil são restritos: em relação à saúde e bem-estar, estabelecem parâmetros mínimos - materiais de construção duráveis, existência de infraestrutura sanitária básica, adensamento máximo, sanitário exclusivo, adequação fundiária, relação aluguel/renda mínima, convivência familiar indesejada (PASTERNAK, 2016).

Até mesmo na operacionalidade, o conceito brasileiro é histórico e regional. São parâmetros mínimos, os possíveis para o país neste momento, mas não os desejáveis em relação a um completo bem-estar domiciliar. Os desejáveis deveriam considerar todas as relações habitação-saúde e bem-estar (PASTERNAK, 2016).

Uma das consequências da ocupação irregular de solo urbano ou de loteamentos irregulares ou clandestinos é o reduzido índice de acesso a serviços públicos, notadamente os de saneamento básico, mas não se limita apenas a eles. Tal como corroboram os dados estatísticos, o direito à moradia sadia e digna é pressuposto para o regular acesso e exercício do direito à vida, à saúde, à incolumidade física e ao bem-estar, sendo estes, portanto, indissociáveis dela.

3.3 Relações com os direitos ao trabalho, educação e lazer

A existência digna pressupõe mais do que o acesso a uma moradia minimamente habitável em uma cidade dotada de acesso universal a serviços públicos, sistemas de lazer, entre outros. Viver dignamente implica também ter acesso ao trabalho, à educação e ao lazer, direitos estes interdependentes da moradia.

A organização das cidades representa um impacto direto na oferta e na distribuição territorial das oportunidades de emprego. O morar periférico impõe aos trabalhadores a perda de significativo tempo de deslocamento, a necessidade de investimento em transporte público, a falta de fluidez do tráfego, o aumento da poluição sonora e atmosférica.

Em casos mais extremos, a ausência de moradia ou seu exercício em áreas dominadas pelo crime podem representar a completa exclusão do mercado de trabalho. Quanto à educação, a ausência de bairros inteiros no mapa oficial da cidade dificulta o cumprimento do determinado

na Lei nº 11.700 de 2008 e suas alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB),

Art. 4º [...]

[...]

X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.” (BRASIL, 2008).

A ausência de moradia regular implicaria dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, oportunidades de lazer e outros serviços públicos essenciais, como a educação. A sadia qualidade de vida, de que trata a Declaração Universal dos Direitos Humanos, contempla o direito ao lazer.

Trata-se de um conjunto de atividades às quais o indivíduo pode se dedicar de livre vontade, seja para repousar, divertir-se, recrear-se e entreter-se, “[...] ou, ainda, para desenvolver sua informação ou formação desinteressada, sua participação social voluntária ou sua livre capacidade criadora, após livrar-se ou desembaraçar-se das obrigações profissionais, familiares e sociais”. Há algumas acepções de “lazer” (DUMAZEDIER, 2008, p. 56).

A primeira concepção é a mais ampla e não se refere a nenhuma atividade específica, mas a todas as atividades da vida cotidiana. Aqui, o lazer é considerado um estilo de vida, uma maneira de trabalhar, de cumprir as obrigações familiares, e de se engajar em atividades políticas e espirituais “[...] uma maneira que valoriza o prazer e que tem exigências frente a todas as atividades, de tal forma que o indivíduo tem sempre a impressão de exercer livremente e com prazer estas atividades” (DUMAZEDIER, 2008, p. 56).

Já na segunda definição, o lazer é o tempo fora do trabalho. Inclui as obrigações familiares, sócio-políticas, socioreligiosas e o lazer. A terceira definição, por sua vez, elimina não só o trabalho, mas também as obrigações familiares não eliminam os engajamentos sócio-políticos e sócio-religiosos (DUMAZEDIER, 2008).

Essa definição é a mais difundida entre os sociólogos europeus, tanto do Leste quanto do Oeste. Esses sociólogos não fazem distinção entre tempo livre e lazer. Já a quarta definição não considera como lazer o trabalho, as obrigações familiares, nem as atividades sociopolíticas ou religiosas. Nesta concepção, tais atividades têm outra significação para a sociedade e para as instituições políticas e religiosas (DUMAZEDIER, 2008).

Os empreendimentos irregulares ou clandestinos visam, em sua maioria, maximizar os lucros com o menor investimento financeiro possível. Por isso, as áreas destinadas à implantação de sistemas de lazer, áreas verdes e áreas institucionais normalmente são as primeiras a ser sacrificadas para ampliar a área dos lotes.

No futuro, com a consolidação dessas áreas, os moradores não terão acesso a lazer nas proximidades de suas moradias, privando-se do próprio direito ao lazer ou dependendo de tempo e custo de deslocamento para desfrutar de lazer em outros bairros. Esses bairros, por sua vez, terão estruturas de lazer insuficientes, pois não foram dimensionadas para atender à população.

3.4 Relações com a identidade social, o pertencimento e a intimidade

A compreensão do direito à moradia vai além de sua dimensão patrimonial. Embora o ser humano possa residir dignamente em propriedade alheia ou própria, a associação da moradia exclusivamente ao direito de propriedade imobiliária já é considerada ultrapassada.

É inegável que a regularidade de um imóvel influencia significativamente em seu valor de mercado, facilitando transações tanto em vida quanto *post mortem*, além de constituir uma garantia patrimonial para seu proprietário.

Contudo, o conceito de moradia transcende o aspecto meramente patrimonial, refletindo em dimensões sociais e psicológicas. Moradia é uma fonte de identidade e reconhecimento, influenciando profundamente no sentimento de aversão ou pertencimento de um indivíduo em relação ao local onde vive ou de onde é originário.

O orgulho desse pertencimento é frequentemente expresso na produção artística e cultural das periferias brasileiras, quase como uma forma de resistência ao processo de exclusão social e marginalização. No entanto, este sentimento não deve ser confundido com uma romantização das rotineiras violações de direitos que acompanham a estratificação social e a gentrificação.

A situação de desigualdade social já alarmante no Brasil tornou-se ainda mais grave com a crise sanitária imposta pela pandemia de COVID-19. Seus reflexos econômicos provocaram considerável aumento no número de pessoas em situação de rua ou em habitações subnormais.

Ocorre que o fechamento do comércio, o aumento do desemprego, assim como a lenta retomada do crescimento econômico tiveram gigantescos impactos na perda da capacidade financeira para promover o pagamento de aluguéis ou para honrar a prestação dos financiamentos imobiliários.

Embora se saiba que muitas são as causas para pessoas permanecerem em condição de rua (econômicas, sociais, de abandono familiar, de saída voluntária do meio familiar, entre

outras), a permanência nas ruas implica em riscos à vida e à saúde, bem como sacrifícios de outros direitos associados à dignidade da pessoa humana.

Gomes (2006) sustenta que morar nas ruas pode ser uma alternativa de vida para algumas pessoas que buscam a fuga, outras que encontram na rua um lugar de reconstrução de laços afetivos, um espaço de refúgio, mesmo sem casa. A ideia de pertencimento, contudo, é bem retratada por Esquinca (2013).

Nesse contexto, os moradores terminam por estabelecer um vínculo emocional com o local que ocupam, razão pela qual só se tornam “nômades” em razão de necessidade de apoio psicossocial ou ainda por deslocamento involuntário decorrente de ameaça ou violência, ou mesmo de expulsão.

A fixação em um determinado território, para Esquinca (2013), não depende unicamente da vontade do “morador” de rua, mas, sim, de uma estratégia de sobrevivência que ora requer deslocamentos para a proximidade de locais com assistência social, ora representa fuga dos processos de revitalização dos centros, com deslocamento para outras áreas.

Muitas das pessoas em condição de rua sobrevivem à custa da caridade de instituições religiosas, transeuntes, doações de restaurantes, entre outros. Alguns se mantêm com a atividade de guardador de carros (flanelinha), coletor de materiais recicláveis, mendicância em semáforos, etc.

Trata-se, nesse sentido, de população altamente vulnerável, muitas vezes vítima de ações violentas nem sempre quantificadas, dada a subnotificação e que, ainda assim, representa o assustador número de mais de dezessete mil (17.000) casos de violência contra moradores de rua em três (3) anos no Brasil (FIGUEIREDO, 2019).

Entretanto a ideia de pertencimento a um espaço físico é tamanha que mesmo entre os sem teto, algum grau de ligação existe para com o lugar que predominantemente ocupam, ainda que não o possam chamar de casa. Isso se dá em razão de que “[...] a sensação de pertencimento é inerente ao direito à moradia e condição inata do ser humano” (PAGANI, 2009, p. 92).

Há muito, tempo, a psicologia existencialista constatou que “não basta ser”, tendo em vista, justamente, que “[...] a condição humana depende de um reconhecimento espacial - é necessariamente” “ser em-algum-lugar”, “ser-no-mundo” (SCHEREIBER, 2002, p.37).

Até porque, “[...] nenhum homem é uma ilha isolada; cada homem é uma partícula do continente, uma parte da terra; se um torrão é arrastado para o mar, a Europa fica diminuída, como se fosse um promontório, como se fosse a casa dos teus amigos ou a tua própria; a morte de qualquer homem diminui-me, porque sou parte do gênero humano”. Por isso, “[...] não perguntes por quem os sinos doam; eles doam por ti” (DONNE, 1624, 93-94).

A indissociabilidade do direito à moradia de tantos outros direitos reconhecidos como fundamentais permite uma constatação: se a vida, saúde, incolumidade física, lazer, trabalho, educação, pertencimento, sigilo de correspondência e tantos outros direitos são dela dependentes, morar na rua ou em um aglomerado subnormal não é, necessariamente, um ato voluntário.

Considerável parte da população economicamente ativa, mas vulnerável, encontra-se excluída do mercado imobiliário formal. Compreendem-se como vulneráveis economicamente as pessoas que não têm comprovada fonte de renda nem reserva financeira que lhes permitam adquirir um imóvel à vista, financiá-lo ou pagar aluguel.

Dentre estes, são significativos os números de ocupações irregulares ou de condição de rua os desempregados, subempregados, trabalhadores sem registro em carteira, autônomos irregulares, entre outros: “[...] mesmo a política da difusão da propriedade privada da moradia, a partir do considerável alargamento do crédito imobiliário, é irremediavelmente seletiva” (ABREU, 2023).

Mais do que isso, “[...] o mercado - mesmo o mercado informal de aluguéis, hoje instituído em muitos assentamentos informais da metrópole fluminense - será sempre inatingível para um certo contingente de pessoas”, que, não obstante, como condição básica da existência, precisam morar (ABREU, 2023).

Em um cenário de crescimento urbano desordenado, o caos urbano ganha contornos ainda mais dramáticos do que os tijolos avermelhados dos aglomerados subnormais e das favelas, que produzem um emaranhado de “gatos” de energia elétrica e de ligações clandestinas de água.

A “invisibilidade” das pessoas em situação de rua, alguns dos quais drogaditos, só não é maior que o incômodo por elas causado a determinados segmentos sociais. A cidade expande suas dimensões de forma sectária, intencionalmente desconectada pela arquitetura hostil.

Trata-se de uma solução agressiva frente a uma situação de precariedade. Uma arquitetura que isola também é hostil e potencializa a violência. Em tese, uma cidade deve acolher pessoas diferentes. É necessário se acostumar à presença do outro, com generosidade (SOUZA FILHO, 2016).

Trata-se esta da função de uma cidade, “[...] bem diferente de um clã fechado. Mas quando ela passa a não ser amistosa, perde o sentido. Grupos passam a não ser bem-vindos. E, em vez de políticas públicas para resolver problemas, surgem esses métodos pouco amistosos de convivência” (SOUZA FILHO, 2016).

A cidade enaltece (ou tolera) a arquitetura hostil, que a torna feia e indesejável, mas não tanto quanto aqueles que por ela são oprimidos e que “[...] em geral, são justamente aqueles que acumulam desvantagens e estão, tradicionalmente, marginalizados e desempoderados” (SOUZA FILHO, 2016).

Assim, “[...] as classes médias e superiores, em consórcio com o Estado, por meio desse tipo de ‘investimento’ no espaço público, buscam assegurar os seus padrões de conforto, inclusive estéticos”. Para isso, terceirizam para agentes silenciosos e inanimados “[...] a tarefa de afastar aqueles que não ‘cabem’ nos seus espaços de convívio e consumo” (SOUZA FILHO, 2016).

Agentes inanimados como “o mercado”, “os fundos imobiliários”, “o perfil do investidor” e “os estudos de lucratividade” acabam por exercer muito mais poder e influência na ordenação das cidades do que as próprias pessoas, para quem estas deveriam ter sido, inicialmente, pensadas.

Para Dias (2019), os condomínios cercam suas fronteiras com grandes muros e voltam a fachada de suas casas para o interior. A falta de visibilidade torna o passeio público inseguro e desinteressante. A arquitetura torna a cidade isolada, pouco convidativa e excludente, ainda que as pessoas não reconheçam altos muros como exemplos de arquitetura hostil.

A invisibilidade das pessoas em situação de rua é tamanha que nem mesmo os dados oficiais as contemplam. A exemplo do censo de 2010, o de 2022 não entrevistou pessoas em situação de rua, mas apenas domiciliados. Os dados do Quadro 1 foram fornecidos pelas secretarias municipais de assistência social.

Quadro 1 - Número de pessoas em situação de rua por Grande Região (2012-2022).

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
2012	3.147	16.088	46.702	15.928	8.615	90.480
2013	3.290	17.062	50.576	16.423	8.895	96.246
2014	3.656	17.804	57.482	17.859	9.850	106.650
2015	4.089	24.754	63.914	19.544	10.803	123.104
2016	4.622	27.698	74.197	21.957	10.313	138.785
2017	5.674	26.590	89.173	27.296	11.881	160.614
2018	7.826	29.827	99.796	32.975	14.325	184.749
2019	8.002	34.705	114.413	32.731	14.809	204.660
2020	9.404	35.721	120.104	34.809	14.413	214.451
2021	17.695	43.723	122.255	32.562	15.912	232.147
2022	18.532	53.525	151.030	39.178	19.207	281.472

Fonte: IPEA, 2022.

Os dados evidenciam que, embora o crescimento populacional tenha sido de aproximadamente onze por cento (11%) em uma década, o crescimento da população em situação de rua no mesmo período foi de mais de duzentos e onze por cento (211%), muito maior que o crescimento da população geral (IPEA, 2022).

Existe uma relação direta entre as características que tornam o espaço urbano adequado aos direitos fundamentais e o meio ambiente equilibrado, que, por sua vez, depende da regularidade em uma grande série de aspectos, conforme será estudado no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 4 - A REGULARIDADE FUNDIÁRIA E O MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

O presente capítulo tratará da indissociabilidade entre o bem-morar e o meio ambiente urbano equilibrado, da legislação aplicável no âmbito constitucional e infraconstitucional, das relações entre a regularização fundiária e o meio ambiente urbano, e do tratamento dessas questões pelos Tribunais Superiores.

4.1 A indissociabilidade entre o bem-morar e o meio ambiente urbano

O meio ambiente urbano, assim como o natural, o artificial e o do trabalho, entre outros, encontra-se segmentado para efeitos meramente didáticos e de pesquisa. Os elementos que integram o meio ambiente podem até ser objeto de leis específicas para sua tutela, mas o bem jurídico ambiental é universal e não respeita fronteiras políticas.

Não se pode pensar no desenvolvimento urbano dissociado dos fatores de proteção do meio ambiente natural, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. O indivíduo e a coletividade devem desfrutar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, e tanto o Estado quanto a sociedade devem editar, fiscalizar e cumprir as normas relacionadas.

A despeito de todas essas questões de difícil e onerosa solução, a moradia é essencial à dignidade humana. Razão pela qual, de maneira adequada ou não, as pessoas precisam “morar”.

A falta de alternativas viáveis para a aquisição de moradia legalizada por uma parcela significativa da população brasileira gera graves consequências para o meio ambiente, tendo em vista que, invariavelmente, essa população passa a ocupar de maneira irregular áreas protegidas, como manguezais, encostas de morros, beiras de córregos etc. (BARBOSA, 2012).

É inegável, desse modo, que a ausência de fiscalização, assim como a consolidação de loteamentos irregulares e clandestinos, não apenas impactam negativamente a qualidade de vida na polis, mas também representam, em última análise, um dano ambiental irreparável ou de difícil reparação.

Nesse sentido, embora a regularização fundiária urbana seja um importante mecanismo de regularização com a consequente titulação do domínio, nem toda posse, mesmo que anterior a 22 de dezembro de 2016, como determina a Lei nº 13.465/17, será passível de regularização.

4.2 Legislação aplicável no âmbito constitucional e infraconstitucional

A CF/88 consagra os direitos sociais que integram nosso sistema jurídico. Apesar de não incluir explicitamente em seu texto original, existe uma visão predominante de que ela já abarcava esse direito ao proteger a dignidade da pessoa humana e por meio de outros dispositivos mencionados (BATISTA, 2015).

No entanto, a questão foi resolvida com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26, em 14 de fevereiro de 2000, que incorporou expressamente o direito à moradia ao rol dos direitos sociais estipulados no artigo 6º da CF/88:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

A proteção conferida também encontra sinalização no art. 183 da CF/88, que, por sua vez, trata da usucapião especial urbana concedida para fins de moradia, é importante considerar que “[...] o direito à moradia, antes mesmo de ser reconhecido enquanto direito social e inserido no rol do art. 6º da Constituição Federal de 1988, foi por ela considerado em seu texto quando do estabelecimento das competências” (BRASIL, 1988).

O art. 21, inc. XX trata da competência da União para estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. O art. 23, inc. IX institui a competência concorrente de União, Estados, Distrito Federal e Municípios para promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BATISTA, 2015).

A relevância do direito à moradia também recebeu reconhecimento no Art. 5º, XI, da CF/88, no que se refere à proteção oferecida às pessoas que residem em seu interior. Isso estabelece uma conexão entre a inviolabilidade do domicílio e a preservação que a moradia representa.

Para além de sua importância individual ou unifamiliar, a moradia é, também, um dos elementos em função do qual são ordenados os espaços urbanos, cuja competência é do município, nos termos dos Arts. 30, VII, e 182, da CF/88:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

[...]

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

O direito à moradia só foi formalmente erigido à categoria de direito fundamental social depois de sua inserção no rol do art. 6º da CF/88. Antes, porém, era tratada no Art. 7º, IV, que determina que o salário mínimo deve ser suficiente para suportar, entre outras necessidades, o direito à moradia:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

IV - salário-mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; (BRASIL, 1988).

Os Arts. 5º, XXIII, 170, II e o §2º do Art.182, todos da CF/88, determinavam o compromisso do direito à propriedade com o cumprimento de sua função social:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

II - propriedade privada;

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 1988).

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 12.112, de 2009, alterou dispositivos da Lei nº 8.245/91, que já regulava o exercício da moradia em imóvel alheio, conhecida como Lei do Inquilinato. Para proteger o único imóvel que sirva de moradia para seu titular e família, a Lei nº 8.009/90 instituiu a impenhorabilidade do bem de família (BRASIL, 1990).

Nesse sentido, o imóvel residencial próprio do casal ou da unidade familiar que nele reside não pode ser penhorado por dívida de qualquer natureza, salvo as decorrentes de financiamento habitacional para a aquisição do próprio bem e as resultantes de inadimplemento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Entre outras exigências legais, a aplicação da impenhorabilidade pressupõe que seu titular não possua outro imóvel e que nele reside.

A fim de ampliar a proteção do direito à moradia, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) editou a Súmula nº 486, pela qual “é impenhorável o único imóvel residencial do devedor que

esteja locado a terceiros, desde que a renda obtida com a locação seja revertida para a subsistência ou a moradia da sua família” (BRASIL, 2012).

A importância da política urbana para o cumprimento das funções sociais da propriedade urbana também foi reconhecida pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01).

Art 2º: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

IV - Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população [...] de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (BRASIL, 2001).

A previsão da instituição de um Plano Diretor obrigatório para toda cidade com mais de 20 mil habitantes, como um instrumento de ampla participação democrática para o planejamento e ordenação de uma política municipal de desenvolvimento urbano também apresenta reflexos diretos na proteção à moradia. A ordenação do crescimento das cidades é essencial para a distribuição mais equânime das oportunidades de acesso à cidade:

O desenvolvimento urbano desalinhado não apenas prejudica o direito a uma habitação adequada, mas também coloca desafios significativos para a administração pública na prestação de serviços essenciais, como água, esgoto, asfalto, educação, saúde, iluminação pública e transporte coletivo. Além disso, a falta de planejamento na expansão das áreas urbanas afeta negativamente aspectos como segurança pública e oportunidades de lazer (BATISTA, 2015, p. 49).

Essencial é a Lei nº 13.465, de 2017, que autorizou a legitimação das ocupações urbanas. Pela referida lei, foi instituído o processo de regularização de imóveis e titularização das propriedades para a população de baixa renda, ou não, ocupantes de núcleos urbanos clandestinos ou irregulares instituídos até 22 de dezembro de 2016.

Dessa forma, a Legislação aplicável responsabiliza o Município pela regularidade fundiária, especialmente em decorrência de sua relevância para uma série de direitos fundamentais, inclusive, do próprio meio ambiente, de conformidade com o que será estudado no tópico a seguir.

4.3. Regularização fundiária e meio ambiente urbano

A questão da habitação urbana tem sido amplamente discutida no Brasil, especialmente a partir do início do século XX, em decorrência do êxodo rural que se seguiu ao processo de industrialização das cidades. Inicialmente, o problema foi abordado por políticas habitacionais que consistiram na construção de casas populares.

Ocorre que, assim como no Brasil, governos de países em desenvolvimento abandonaram, a partir dos anos 1980, os esforços para construir moradias populares em massa nas periferias, optando pela legalização do informal, incorporada à desregulamentação do mercado imobiliário (RIOS, 2012).

Tais medidas poderiam diminuir o preço do solo, resultando em uma oferta mais consistente de moradias. Nesse passo, a regularização fundiária deve se focar menos na lógica mercadológica de fluidificação de transações imobiliárias e alargamento da base fundiária fiscal municipal (RIOS, 2012).

Precisa, nessa medida, concentrar-se “[...] sobre a redução da insegurança que afeta as relações fundiárias, como, aliás, já destacou a campanha pela segurança da posse legítima, um instituto de direito tal como a propriedade” (RIOS, 2012, p. 76), determinando-se, portanto, uma radical mudança de paradigma.

Inicialmente, porém, a questão da moradia urbana foi entendida como um aspecto da miserabilidade, atribuída especialmente aos migrantes e retirantes das zonas rurais, notadamente das regiões Norte e Nordeste do país, em direção às grandes cidades do Sudeste e do Sul do país.

Entretanto, a população de média e alta renda também revela, em geral, “[...] total falta de discernimento a respeito da necessidade de se adquirir imóveis regularizados”, de maneira que “[...] o direito à regularização não pode estar restrito à camada da população de renda mais baixa” (COUTO, 2012, p. 55).

Isso porque “[...] o cidadão de renda média ou alta que, por falta de cautela ou desconhecimento, acabou por adquirir lote em parcelamento irregular ou clandestino tem direito a ver sua situação regularizada e seu direito de propriedade protegido” (COUTO, 2012, p. 55).

Desse modo, “[...] o fato de alguém possuir renda acima daquela que o enquadra como de baixa renda não é sinônimo de que possui o discernimento necessário para entender que o imóvel que adquiriu não está regularizado” (COUTO, 2012, p. 55), demonstrando-se, assim, que não se trata de uma questão meramente econômica.

Isso porque as irregularidades da malha fundiária urbana têm consequências diversas, especialmente de natureza registral, sendo, entretanto, causadoras de uma infinidade de problemas ambientais que, inclusive, terminam por ocasionar a instalação de um gravíssimo quadro de injustiça ambiental.

O problema da habitação urbana não atinge somente a dignidade das pessoas desabrigadas ou cujas moradias se encontram em situações de risco ou precariedade, como,

também, determina consequências ambientais que prejudicam as populações de maneira desigual em relação às pessoas cujas habitações são registral e juridicamente regulares.

A *justiça ambiental* corresponde a um conjunto de princípios e práticas que asseguram que nenhum grupo social, étnico, racial ou de classe, suporte, desproporcionalmente, as consequências ambientais de atos econômicos, políticos ou das correspondentes omissões.

Nesse mesmo sentido, a incapacidade demonstrada pelas políticas urbanas de adaptarem a oferta de serviços urbanos à quantidade e qualidade das demandas sociais, provocando desequilíbrio entre as necessidades cotidianas e os meios de satisfazê-las (ASCERALD; MELO; BEZERRA, 2009)

Esse desequilíbrio também compreende a demanda por serviços urbanos e os investimentos em redes e infraestrutura. Por isso, a busca do consenso urbano se ampliou (espacial e territorialmente) e foi legitimado para atingir o equilíbrio biosférico e a justiça intergeracional (ASCERALD; MELO; BEZERRA, 2009).

Essa busca é justificada em decorrência da necessidade de se prevenir dos riscos de ruptura sociopolítica nas cidades crescentemente fragmentadas pela globalização e pela acumulação flexível, determinando-se, portanto, uma ligação direta entre a irregularidade fundiária e a injustiça ambiental (ASCERALD, 2001).

Em decorrência dessa contradição é que uma estrutura fundiária urbana deficitária, especialmente no que se relaciona ao planejamento ambiental, configura obstáculo intransponível ao direito fundamental ao desenvolvimento, tendo em vista que dispensa tratamento dispare entre os cidadãos de uma cidade.

A isonomia é condição de existência social, configurada por meio do tratamento justo e do desenvolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de raça, cor ou renda. Relaciona-se à “[...] elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais” (ASCERALD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 16).

Essa necessidade de aplica, especialmente, à *hiperperiferia*, constituída das áreas periféricas que apresentam condições adicionais de exclusão urbana. A cumulatividade entre pobreza e risco urbano se encontra no sentido das denúncias dos movimentos organizados para lutar em prol da justiça ambiental (ASCERALD; MELLO; BEZERRA, 2009).

Ocorre que são vários os mecanismos que carregam a essa situação. Dentre eles estão o mercado de terras, a tornar as áreas de risco ambiental, a exemplo das inundáveis, sob risco de desmoronamento e dos lixões, “[...] as únicas acessíveis a grupos de baixíssima renda”, bem como as ações estatais (ASCERALD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 49-50).

Observa-se, especialmente nesse ponto, os efeitos deletérios das omissões governamentais em relação à ordenação habitacional, notadamente nas áreas periféricas das cidades, situação que ocasiona um caos fundiário e ambiental que termina por agravar ainda mais o quadro de irregularidade.

O Poder Público não conseguiu intervir eficientemente na questão urbana, pois, geralmente, a população de baixa renda somente consegue ocupar terras “[...] periféricas, mais baratas, sem infraestrutura ou ambientalmente frágeis”, produzindo-se, no decorrer dos anos, cidades desequilibradas e caóticas (XAVIER, 2012, p. 66).

Estas resultaram na interação perversa entre “[...] processos socioeconômicos, opções equivocadas de planejamento e políticas urbanas e desconhecimento quase geral sobre as temáticas da cidade, fatores que reforçaram “[...] um modelo excludente, segregador e assistencialista” (XAVIER, 2012, p. 66-67).

Nesse sentido, a regularização fundiária urbana de assentamentos e unidades habitadas corrobora não apenas o direito fundamental à moradia, como, também, a justiça social indispensável para a concretização de um direito fundamental ao desenvolvimento isonômico.

Especialmente em decorrência da isonomia, simultaneamente à implantação das políticas voltadas à regularização fundiária urbana, especialmente para as populações mais pobres, é necessário considerar, em sua formulação, operacionalização e concretização, a perspectiva da justiça social.

Nesse sentido, implica na prevalência da necessidade de se definir limites às possibilidades de crescimento, bem como para delinear um conjunto de iniciativas, que devem “[...] levar em conta a existência de interlocutores e participantes sociais relevantes” (JACOBI, 2003, p. 193).

Dessa mesma maneira, uma política de desenvolvimento para uma sociedade não pode ignorar dimensões culturais, relações de poder ou o reconhecimento das limitações ecológicas, “[...] sob pena de apenas manter um padrão predatório de desenvolvimento” (JACOBI, 2003, p. 193).

Relaciona-se a uma preocupação internacional em promover o pleno desenvolvimento dos povos e das comunidades, de maneira a preservar o equilíbrio do meio ambiente para as gerações presentes e futuras (GOMES; FERREIRA, 2017).

Trata-se de um conceito “multidimensional”, ao agrupar dimensões social, ambiental, econômica, ética e jurídico-política, torna-se indispensável complementar cada uma de suas dimensões e especificidades. Essa “dimensão social” enfatiza a indispensável preocupação com o ser humano e com a qualidade de seu bem-estar (GOMES; FERREIRA, 2017, p. 94-95).

Dessa maneira, evidencia uma íntima relação entre a qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente, por serem indissociáveis, de maneira que as políticas correspondentes devem ser formuladas, implementadas e concretizadas a partir desse objetivo de equilíbrio (GOMES; FERREIRA).

Ocorre que a garantia do direito à moradia das pessoas menos favorecidas financeiramente deve ser objeto de estratégias específicas, tendo em vista a necessidade de compatibilizar suas necessidades especiais com a ocupação urbana e, especialmente, com a isonomia.

O direito à moradia digna encontra consagração constitucional e em diversos tratados internacionais de direitos humanos, devendo constituir uma das prioridades dentre as políticas governamentais voltadas a concretizar a determinação contida na Lei Maior acerca de uma vida livre e igual para todos.

Em que pese essa afirmação, as cidades, historicamente, “[...] não destinaram áreas para população de baixa renda, seja por falta de previsão, seja pela falta de um mercado que produzisse habitação popular regular que pudesse ser adquirida por grande parcela da população” (PRESTES, 2011, p. 158).

Em decorrência disso, “[...] as áreas de preservação permanente foram sendo ocupadas com a conivência do Poder Público. Vários locais estavam ocupados antes mesmo de se tornarem legalmente APPs, mas a ineficácia das normas ambientais contribuiu para o atual descontrole (PRESTES, 2011, p. 158).

Essa situação leva milhões de brasileiros a morar na ilegalidade, “[...] colocando em contraposição o direito à moradia com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como se fossem antagônicos e não interdependentes” (PRESTES, 2008, p. 158).

Ocorre que a ocupação das cidades pelas classes menos favorecidas financeiramente, deu-se de forma desordenada e precária, especialmente mediante a ocupação de zonas de expansão urbana ou rurais próximas aos grandes centros.

Os assentos precários terminaram por serem excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, tendo sido autoproduzidos por seus próprios moradores, por meio dos instrumentos disponíveis, em terrenos frágeis ou áreas impassíveis de urbanização (ROLNICK, 2008).

Assim, ao mesmo tempo em que os assentamentos precários violam o direito fundamental à moradia digna, ocasionam graves danos ambientais e, em especial, graves riscos à população que os ocupa, tornando-a mais vulnerável aos elementos, mesmo quanto a variações climáticas e geológicas às quais as populações centrais são imunes.

Ocorre que o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é pressuposto para a concretização da qualidade de vida, que, por sua vez, é a finalidade máxima das normas constitucionais ambientais, não podendo ser desprezado (DERANI, 1997).

Nesse sentido, no contexto da ocupação urbana para fins de habitação, a instalação de loteamentos irregulares, especialmente aqueles resultantes da construção desordenada de unidades em locais de risco, denominados comumente de favelas, deve ser considerada, de forma estrita, uma preocupação em vários sentidos.

O conceito de loteamento, extremamente relevante para diversos ramos do direito, especialmente civil, administrativo, registral, embora encontre definições jurídicas em todas essas searas, termina por ser distorcido no contexto da ocupação irregular.

O loteamento equivale a um dos direitos componentes do domínio, “[...] radicada na faculdade de dispor: quem pode dispor do que é seu, a princípio, pode dispor no todo ou em parte, e, então, para dispor em parte, pode parcelar, lotear/desmembrar” (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 66).

Não se trata do modo de ser da propriedade ou de um direito real. Essa afirmação vale para qualquer forma de parcelamento do solo “[...] que não é instituto ou figura de propriedade, ou seja, de direito civil, de direito real de propriedade” (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 66).

Ocorre que o solo urbano, em decorrência das várias ondas de ocupação irregular para fins de moradia, terminou por ser parcelado, em vários pontos, de maneira precária e distante das regulamentações infraconstitucionais concernentes aos direitos incidentes sobre a propriedade imobiliária.

Assim, a “favela” pode ser definida como a “[...] completa ilegalidade da relação do morador com a terra”, em áreas invadidas, diferente dos loteamentos ilegais ou clandestinos que, por sua vez, têm contratos de compra e venda que garantem algum direito ao morador (MARICATO, 2003, p. 80-81).

Ambos (loteamento ilegal e favela) constituem as alternativas mais comuns de moradia da maior parte da população urbana de renda baixa e média baixa, tendo sido a “solução” que o desenvolvimento urbano brasileiro forneceu a grande parte dos moradores das grandes cidades (MARICATO, 2003, p. 82).

Essa realidade acaba por prejudicar não apenas os direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado, mas também dificulta imensamente a própria regularização da

situação e a formalização dos direitos de propriedade. Ocorre que se trata de uma situação cada vez mais comum.

A problemática concernente à informalidade das ocupações das áreas urbanas, sem qualquer estrutura física prévia e em áreas caracterizadas por riscos ambientais, estende-se à questão jurídico-registral, especialmente em decorrência de ocorrer de maneira precária e desordenada.

Quanto às “favelas”, sempre há problemas em descrever o imóvel, especialmente em amarrá-lo a pontos geodésicos e prédios vizinhos, estabelecendo sua frente para a via pública e marcando, de maneira precisa e segura, a área ocupada, fazendo com que o direito subjetivo à usucapião se esvazie em dificuldades operacionais (LOUREIRO, 2002, p. 98).

Além disso, encontram-se dificuldades operacionais na materialização do domínio em certo espaço geográfico. Para tanto, a usucapião coletiva pode permitir a superação desses obstáculos. Nesse sentido, possibilita, simultaneamente, “[...] a regularização fundiária e a conformação urbanística da gleba” (LOUREIRO, 2002, p. 98).

Desse modo, o procedimento da usucapião, como forma de aquisição originária da propriedade, poderia amenizar o problema relacionado à regularização da propriedade. Ocorre que as dificuldades na delimitação da extensão física da posse, bem como na comprovação da prescrição aquisitiva, podem impossibilitá-lo.

Além disso, é necessário considerar que o acesso informal ao solo e à moradia urbanas não é novo, pois, em muitas cidades, há assentamentos informais constituídos há mais de cem anos, ainda não foram regularizados. Na América Latina, ao menos 25% da população urbana vive em assentamentos informais (FERNANDES, 2006).

Em várias cidades latino-americanas, contudo, as taxas de desenvolvimento informal se encontram entre quarenta por cento (40%) e oitenta por cento (80%), fenômeno que se agrava cada vez mais na escala global, especialmente na África, Ásia e Leste Europeu (FERNANDES, 2006).

Antes, o desenvolvimento urbano informal era restrito às grandes cidades. Atualmente, contudo, verificam-se, também em cidades de porte médio e pequeno, novos processos de ocupação informal e novas variações de velhos processos, em áreas públicas e privadas (FERNANDES, 2006).

As implicações ambientais são especialmente graves no que se relaciona à preservação de recursos hídricos e têm sido amplamente discutidas, mas o tema ainda não foi reconhecido por governos, agências de desenvolvimento internacional e instituições financeiras (FERNANDES, 2006).

Ocorre que o desenvolvimento urbano informal “[...] tem se tornado a principal regra de acesso ao solo urbano e à moradia, e não uma exceção”, deixando de ser um simples sintoma de um modelo de desenvolvimento socioeconômico e territorial, ou um aspecto (FERNANDES, 2006, p. 50).

Torna-se, portanto, de um modelo de desenvolvimento próprio. Assim, a confrontação exitosa desse fenômeno necessita de políticas preventivas e curativas, voltadas a “[...] democratizar as condições de acesso ao solo com serviços em áreas urbanas” (FERNANDES, 2006, p. 50).

Nesse diapasão é que surge a regularização fundiária urbana, voltada a formalizar a propriedade imobiliária, permitindo adequá-la às necessidades estruturais da Justiça Social.

4.4 O tratamento do tema no Superior Tribunal de Justiça

Parte da concretização do direito à moradia, com a salvaguarda de todos os atributos de meio ambiente ecologicamente equilibrado a ela relacionados é um dever do loteador e do município. Há, entretanto, uma celeuma nos tribunais superiores acerca de se tal responsabilidade seria solidária.

Sob esse raciocínio, loteador e Município poderiam, concomitantemente, responder pela regularização fundiária e os custos dela decorrentes, ou subsidiária, pela qual o município só responderia na falta de condições do empreendedor fazê-lo. Em 2016, o STJ entendeu pela solidariedade da responsabilidade do município, conforme entendimento que segue:

[...] pacífico o entendimento desta Corte Superior de que o Município tem o dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária (BRASIL, 2016).

No mesmo sentido, em 2017, o mesmo Tribunal decidiu que o Município é o titular do dever de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares, mas a sua atuação deve-se restringir às obras essenciais a serem implantadas, em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei 6.799/1979),

[...] em especial à infraestrutura necessária para melhoria na malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados. Inexiste tal dever em relação às parcelas do loteamento irregular ainda não ocupadas. Tudo sem prejuízo do também dever/poder da Administração de, além de cominar sanções administrativas, civis e penais, cobrar dos responsáveis o custo que sua atuação saneadora acarrete (BRASIL, 1979).

Em 2019, o STJ enfrentou a inafastabilidade do dever do Município de promover a regulação de loteamento irregular ou clandestino, decidindo pela responsabilidade solidária entre o município e o loteador, inclusive mediante a realização de obras de infraestrutura essenciais a tal finalidade.

Entretanto, entendeu o STJ que tal responsabilidade não pode implicar em comprometimento de recursos para a política urbana em todo o território. Regularizar loteamentos é dever legal do município e decorrência de sua atuação comprometida com a política urbana e a sadia qualidade de vida dos munícipes.

Tal encargo não pode, no entanto, sacrificar o regular desenvolvimento da cidade como um todo:

A rigor, o dever do Município não se restringe ao loteamento incompleto, nem decorre essencial ou exclusivamente da disposição da Lei Lehmann (Lei 6.766/1979). 16. É encargo inafastável do Município promover a ocupação ordenada do solo urbano, consoante previsão do art. 30, VIII, da Constituição. O dever de realizar o asfaltamento das vias, a implementação de iluminação pública, redes de energia, água e esgoto, calçamento de ruas etc. refere-se a todo o território do ente político, e não apenas a esses loteamentos incompletos, de modo a "garantir o bem-estar de seus habitantes", nos termos do Plano Diretor e da legislação urbanística, conforme o art. 182 da CF, atendendo-se aos mais carentes em primeiro lugar.

[...]

Seria desarrazoado interpretar a lei federal de tal modo a nela enxergar uma garantia de "fura-fila" no atendimento das carências sociais, sobretudo se, para solucionar as eventualmente judicializadas, acabar-se por desamparar os mais pobres, com igual precisão urbanístico-ambiental.

[...]

Isso, como é fácil perceber, nem sempre é observado ao se impor ao Município, simples e automaticamente, a imediata regularização de um dado loteamento, quando houver situações mais graves e urgentes de degradação urbana e de dignidade da pessoa humana em outros bolsões de pobreza. 24. Descabe impor ao Município o asfaltamento, por exemplo, de um condomínio de veraneio ou de classe média, se as ruas da cidade, que servem diariamente os moradores permanentes ou os em pobreza extrema, não possuem esse melhoramento. Inviável ainda obrigá-lo a implantar calçadas e vias em um condomínio de luxo, apenas porque o loteamento não foi completado, se o restante da cidade, onde moram os menos afortunados, não conta com iluminação pública ou esgotamento sanitário. Em síntese, o juiz dos fatos haverá, na apuração da responsabilidade estatal, de estar atento a esses conflitos para definir, entre as prioridades urbanístico-ambientais, o que é mais importante (BRASIL, 2019).

Por ocasião do mesmo julgado, o STJ compreendeu que as ocupações irregulares implantadas em áreas sujeitas a risco, fora do limite de expansão urbana ou aquelas que impliquem em dano ambiental, não podem ser regularizadas, nos termos que seguem:

[...] ao Poder Judiciário não compete, pois seria um despropósito, determinar a regularização de loteamentos clandestinos (não aprovados pelo Município) em terrenos que ofereçam perigo imediato para os moradores lá instalados, assim como nos que estejam em Áreas de Preservação Permanente, de proteção de mananciais de abastecimento público, ou mesmo fora do limite de expansão urbana fixada nos termos dos padrões de desenvolvimento local (BRASIL, 2019).

Outro aspecto fundamental considerado no mesmo julgado é que a obrigação legal de regularizar os empreendimentos irregulares ou clandestinos não se sobrepõe ao dever legal de, antes, considerar os aspectos indispensáveis à segurança dos ocupantes.

Obviamente, tais providências devem ser adotadas o mais rapidamente possível, a fim de evitar a consolidação dos aglomerados subnormais ou loteamentos irregulares ou clandestinos não passíveis de regularização: “[...] O dever-poder, contudo, não é absoluto, nem mecânico ou cego, competindo à Municipalidade cumpri-lo na forma dos padrões urbanístico-ambientais estabelecidos na legislação local, estadual e federal” (BRASIL, 2019).

Prevaleceu, assim, o entendimento de que, embora a regularização fundiária urbana seja um direito dos possuidores desprovidos de título e um dever do município, tal obrigação não pode ser levada a efeito à revelia de outros deveres legais impostos ao gestor municipal, que não poderia regularizar loteamento em área de risco ou em área de preservação ambiental.

No mesmo sentido, estabelecendo a responsabilidade do município, mas assegurando o direito de regresso, posto ser do loteador a responsabilidade por suportar os custos urbanísticos, de acordo com o STJ, “[...] como contrapartida da mais-valia que lhe permite alcançar com a realização do loteamento” (BRASIL, 2010).

CAPÍTULO 5 - REURB: CONCEITOS E PROCEDIMENTO

No presente capítulo serão tratadas as espécies de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), os conceitos básicos relacionados à temática, o respectivo procedimento e, ao final, a etapa procedimental derradeira, que, por sua vez, ocorre junto aos Ofícios de Registro de Imóveis

5.1 Espécies de Reurb

De acordo com a legislação em vigor no Brasil, existem, basicamente, três espécies de regularização fundiária: a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), a Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) e a Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I).

Inicialmente, a Regularização Fundiária de Interesse Social, conhecida como Reurb-S, é aplicável a núcleos urbanos informais ocupados, de maneira predominante, por uma população de baixa renda, assim declarada por intermédio de um ato do Poder Executivo municipal.

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.

§2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2017).

Mais do que isso, a Reurb, conforme instituída pelo Art. 1º da legislação vigente, estabelece normas gerais e procedimentos específicos para a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, garantindo a titulação dos seus ocupantes. Este processo envolve uma série de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a integração desses núcleos ao espaço urbano de forma legal.

Os Poderes Públicos são incumbidos de formular e implementar políticas urbanas que respeitem a justiça social, além da ordenação territorial eficiente, assegurando o uso funcional e eficiente do solo. Ademais, a regularização por meio da legitimação fundiária é restrita aos núcleos urbanos informais que existiam comprovadamente até 22 de dezembro de 2016,

conforme estipulado na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e no decreto correspondente (BRASIL, 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;

[...]

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;

[...]

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;

[...]

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

[...] (BRASIL, 2017).

A Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) destina-se a núcleos ocupados predominantemente por populações de baixa renda, enquanto a Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) se aplica a núcleos urbanos informais ocupados por populações que não se enquadram nos critérios da Reurb-S.

Além disso, existe a Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I), que é voltada para núcleos urbanos informais consolidados antes da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766/79. Cada uma dessas modalidades busca integrar esses núcleos ao ordenamento urbano formal, considerando as especificidades e necessidades de cada grupo populacional, conforme exposto:

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.

§1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

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

II - o registro da legitimação fundiária;

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

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

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

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;
 VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e
 VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.
 [...] (BRASIL, 2017).

O Art. 5º da legislação que rege a Reurb detalha as modalidades Reurb-S e Reurb-E, especificando as situações em que cada uma é aplicável, as isenções de custos, e as responsabilidades dos beneficiários e dos órgãos envolvidos. No qual estabelece diretrizes para a classificação dos núcleos urbanos informais, a aplicação de gratuidades em atos registrais, e as sanções para cartórios que descumprirem as normas.

Neste sentido, reforça a obrigatoriedade de conexão aos serviços públicos disponíveis para os beneficiários do Reurb, garantindo assim uma integração mais efetiva desses núcleos ao ordenamento urbano formal,

Art. 5º

[...]

§8º A classificação da modalidade visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras da infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e dos emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

[...] (BRASIL, 2018).

Nota-se que a referida classificação pressupõe alguns critérios de diferenciação entre as referidas espécies. O primeiro deles é, justamente, a identificação dos responsáveis pela implantação ou pela adequação das obras de infraestrutura essencial dentro do respectivo núcleo urbano.

Art. 12. A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental.

[...]

§5º Na Reurb de Interesse Social - Reurb-S, quando houver estudo técnico ambiental, este deverá comprovar que as intervenções da regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas e deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos previstos no art. 64 da Lei nº 12.651, de 2012:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

[...] (BRASIL, 2018).

Na Reurb-S de área pública ou privada, cabe ao poder público competente, diretamente ou por intermédio da administração pública indireta, implementar infraestrutura essencial, equipamentos comunitários e melhorias habitacionais previstas em projetos de regularização, bem como arcar com os ônus de sua manutenção.

Já na Reurb-E, em área privada, a regularização fundiária deverá ser contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados, enquanto, nas áreas públicas, caso exista interesse público, o Município pode elaborar e custear projeto de regularização fundiária e implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança a seus beneficiários.

Além disso, a diferenciação é concernente ao reconhecimento do direito à gratuidade de custas e de emolumentos notariais e registrais para aqueles a quem for atribuído domínio das respectivas unidades imobiliárias regularizadas, de conformidade com o §1º do Art. 13 da Lei 13.465 de 2017 (BRASIL, 2017).

A discricionariedade do ente municipal não pode ultrapassar o piso fixado pelo decreto federal, ou seja, o equivalente ao quíntuplo do salário mínimo, ou seja, pode ser exigida renda menor que o quíntuplo do salário-mínimo, mas a renda não pode ser superior a esse piso (KÜSTER, 2014).

Além disso, independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, vedando-se ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação. Já na Regularização Fundiária Inominada poderão ser utilizados todos os instrumentos da lei 13.465 de 2017, especialmente legitimação fundiária.

Dispensa-se, nesse contexto, a apresentação de projeto de regularização fundiária, estudo técnico ambiental, Certidão de Regularização Fundiária e de outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos, nos termos do Art. 69 e Parágrafo único do referido diploma:

Art. 69. 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, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.
[...] (BRASIL, 2017).

Estabelecidas as espécies de regularização fundiária urbana, assim como as diferenças que existem entre elas, passa-se a tratar de alguns conceitos que se demonstram essenciais para a compreensão dos procedimentos relacionados.

5.2 Conceitos relacionados à Reurb

A regularização fundiária urbana é regida pela Lei Federal nº 13.465/17 (BRASIL, 2017), e pelo Decreto Federal nº 9.310, de 2018, abrangendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano (BRASIL, 2018).

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

[...] (BRASIL, 2017).

Confere-se, assim, titulação de propriedade aos seus ocupantes. Existe, nesse contexto, alguns conceitos relevantes, tratados pela legislação acima referida. Considera-se *núcleo urbano* o assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias com área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972.

Referido conceito independente da propriedade do solo, mesmo que situado em uma área que seja qualificada ou inscrita como imóvel rural. O *núcleo urbano informal*, por sua vez, é definível como uma porção de terra clandestina, irregular ou na qual não tenha sido possível

realizar, de qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, mesmo que cumprida a legislação vigente na época de sua implantação ou de sua regularização.

Já o *núcleo urbano informal consolidado* é caracterizado pela difícil reversão, considerando-se o tempo de ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, dentre outras circunstâncias, que devem ser avaliadas pelos municípios

Existe o *prazo de consolidação*, tendo em vista que a Reurb promovida por intermédio de legitimação fundiária apenas poderá ser aplicada para núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, de conformidade com o Art. 9º, §2º, da Lei 13.465/17, que não determinou prazo de ocupação para o beneficiado.

O referido dispositivo tem a seguinte redação: “§2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016” (BRASIL, 2017).

No mesmo sentido, aplicam-se as disposições do referido diploma aos imóveis localizados em área rural, se a unidade imobiliária tiver área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no Art. 8º da Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, nos seguintes termos:

Art. 8º - Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do Art. 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área.
[...] (BRASIL, 1972).

A *demarcação urbanística*, por sua vez, equivale ao procedimento dirigido a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal, assim como para obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados nesse contexto.

Permite-se, portanto, a averbação nas respectivas matrículas acerca da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida pelo Município, de acordo com o Art. 19, §1º, da Lei nº 13.465/17:

Art. 19. O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado.
§1º O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

[...] (BRASIL, 2017).

Em consonância com a Lei acima, segundo a Lei nº 9.310/18 em seu art. 12, o Poder Público pode utilizar o procedimento de demarcação urbanística para regularizar núcleos urbanos informais, com base em um levantamento detalhado da área e na caracterização do núcleo. Esse procedimento envolve a criação de documentos como planta e memorial descritivo, mas não é obrigatório para a efetivação da Reurb.

Art. 12. O Poder Público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado.

[...]

§2º O auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis que se enquadrem em uma ou mais das seguintes hipóteses:

I - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II - domínio privado registrado no cartório de registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou

III - domínio público.

§ 3º O procedimento de demarcação urbanísticas não constitui condição para o processamento e a efetivação da Reurb (BRASIL, 2018).

O Art. 20 da Lei 13.465/17 determina que o poder público notifique os titulares de domínio e confrontantes de uma área demarcada para que possam impugnar a demarcação em até 30 dias. Se não forem encontrados ou recusarem a notificação, o aviso será feito por edital. A ausência de resposta é considerada concordância, e, se a impugnação for parcial, o processo pode continuar na área não contestada, de acordo:

Art. 20. O poder público notificará os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que estes, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias.

§1º Eventuais titulares de domínio ou confrontantes não identificados, ou não encontrados ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal, serão notificados por edital, para que, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias.

§2º O edital de que trata o § 1º deste artigo conterá resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado.

§3º A ausência de manifestação dos indicados neste artigo será interpretada como concordância com a demarcação urbanística.

§4º Se houver impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, é facultado ao poder público prosseguir com o procedimento em relação à parcela não impugnada.

§5º A critério do poder público municipal, as medidas de que trata este artigo poderão ser realizadas pelo registro de imóveis do local do núcleo urbano informal a ser regularizado.

§6º A notificação conterá a advertência de que a ausência de impugnação implicará a perda de eventual direito que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da Reurb (BRASIL, 2017).

Em conformidade com o art. 13 da referida Lei nº 9.310/18, o poder público deve notificar os titulares de domínio e confrontantes de uma área demarcada, concedendo-lhes 30 dias para apresentar impugnação. Caso não sejam localizados ou recusem a notificação, esta será realizada por meio de edital.

Nesse contexto, a ausência de resposta será interpretada como concordância, e uma impugnação parcial permite o prosseguimento na área não contestada. A notificação também alerta sobre a possível perda de direitos em caso de ausência de impugnação.

Art. 13. O Poder Público notificará os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para, que estes, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias.

§ 1º Os titulares de domínio ou os confrontantes não identificados, não encontrados ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal serão notificados por edital, para que apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias, contado da data da notificação.

§ 2º O edital de que trata o § 1º conterá resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e o seu desenho simplificado.

§ 3º A ausência de manifestação dos indicados neste artigo será interpretada como concordância com a demarcação urbanística.

[...] (BRASIL, 2018).

Já a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, de conformidade com os termos do Art. 11, V, da Lei 13.465/17:

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos (BRASIL, 2017).

A legitimação de posse, por sua vez, é o ato do poder público voltado a conferir um título, por intermédio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, que pode ser convertida em aquisição de direito real de propriedade, nos termos do art. 25 da Lei 13.465/17:

Art. 25. 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 é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei. [...] (BRASIL, 2017).

[...]

Art. 18. [...]

§1º A legitimação de posse poderá ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos.

§2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do Poder Público.

§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 (BRASIL, 2018).

[...]

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

[...] (BRASIL, 2017.).

[...] Art. 19.

§1º Nas hipóteses não contempladas no art. 183 da Constituição, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos do usucapião, estabelecidos em lei, a requerimento do interessado, perante o cartório de registro de imóveis.

§2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições existentes em sua matrícula ou transcrição de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

§3º Poderão ser utilizados diferentes meios de prova para a comprovação dos prazos de tempo de posse necessários para a conversão do título de posse em título de propriedade nos termos do caput e do §1º (BRASIL, 2018).

[...]

Art. 27. O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento (BRASIL, 2017).

[...]

Art. 20.

Parágrafo único. Após efetuado o procedimento a que se refere o caput, o Poder Público solicitará ao oficial do cartório de registro de imóveis a averbação do seu cancelamento (BRASIL, 2018).

A legitimação fundiária é um mecanismo de reconhecimento da aquisição originária de um direito real de propriedade sobre uma unidade imobiliária objeto da Reurb, de acordo com o Art. 23 da Lei 13.465/2017:

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 exclusivo 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.

§2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

§3º Deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária.

[...] (BRASIL, 2017).

[...]

Art. 16.

[...]

§4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

§5º Na legitimação fundiária, o Poder Público encaminhará ao cartório de registro de imóveis, para registro imediato da aquisição de propriedade, a CRF, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e a sua devida qualificação e a identificação das áreas que estes ocupam.

§6º Para fins do disposto no §5º, a CRF será acompanhada exclusivamente pelo projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes, com a sua qualificação, e a identificação das áreas ocupadas.

§7º O Poder Público poderá atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, por meio de cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem tenha constado da listagem inicial.

§8º O procedimento previsto neste artigo poderá ser aplicado no todo ou em parte do núcleo urbano informal e as unidades que não tenham sido regularizadas por meio da legitimação fundiária poderão ser regularizadas por meio de outro instrumento previsto em lei (BRASIL, 2018).

[...]

Art. 24. Nos casos de regularização fundiária urbana previstos na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, os Municípios poderão utilizar a legitimação fundiária e demais instrumentos previstos nesta Lei para conferir propriedade aos ocupantes (BRASIL, 2017).

[...]

Art. 17.

[...]

Parágrafo único. Na hipótese a que se refere o caput, o órgão público municipal ou distrital responsável deverá promover a Reurb nos termos estabelecidos na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto (BRASIL, 2018).

A legitimação fundiária permite, em qualquer modalidade de Reurb, a aquisição, pelo ocupante, de uma unidade imobiliária que tenha uma destinação urbana livre e desembaraçada de ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, salvo no caso de respeitarem ao próprio legitimado.

Quanto aos imóveis públicos, na Rerub-S a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como suas entidades vinculadas, se titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade a ocupantes do núcleo urbano informal regularizado pela legitimação fundiária.

As áreas de preservação permanente são unidade de conservação ou de proteção de mananciais, devendo se observar os arts. 64 e 65 da Lei 12.651 de 2012, que assim determina:

Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

[...]

Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

[...] (BRASIL, 2012).

Caso a Reurb se relacione a áreas de preservação permanente, torna-se obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem a ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais. Se a Reurb se referir a imóveis anteriores a 19 de dezembro de 1979, não será necessário apresentar esses estudos técnicos.

O Art. 11, §2º, determina a possibilidade de regularização dos núcleos urbanos informais consolidados situados, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios (KÜSTER, 2014).

Em tais situações, a regularização dependerá da elaboração obrigatória de estudos técnicos, que indiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive pelo mecanismo da compensação ambiental, se for o caso. No caso das unidades de conservação, além desses estudos, seria necessária, também, a anuência do órgão gestor da unidade (KÜSTER, 2014).

Nesse contexto, assim determina o Art. 69, §2º, da Lei 13.465 de 2017: “§2º A apresentação da documentação prevista no §1º deste artigo dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos” (BRASIL, 2017).

As áreas com riscos geotécnicos, de inundação ou outros riscos demandam, para aprovação da Reurb, núcleos urbanos informais (ou parte deles), situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou outros riscos especificados em lei, é necessário realizar estudos técnicos para examinar a possibilidade de eliminação, correção ou administração de riscos.

A Resolução CONAMA nº 369/2006, em seu Art. 9º, prevê a regularização fundiária em áreas urbanas. Com efeito, a norma do referido Art. 9º foi tacitamente revogada pela Lei Federal nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Assim, não há mais que se aplicar a referida normativa (MAIA, 2024).

No caso de Reurb-S que envolva áreas de risco que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios devem realocar os ocupantes do respectivo núcleo urbano informal.

Os Municípios podem criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos para a administração local, inclusive por meio da celebração de ajustes com Tribunais de Justiça estaduais, que terão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb por meio de solução consensual.

Caso seja possível alcançar consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e será condição para a conclusão da Reurb, com consequente expedição da CRF. Os Municípios poderão instaurar, de ofício ou por provocação, procedimento de mediação coletiva relacionado à Reurb. Tal instauração suspenderá a prescrição.

Os legitimados para requerer a Reurb estão listados no Art. 14 da Lei 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 (BRASIL, 2017).

[...]

Art. 7º Poderão requerer a instauração da 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 atuar nas áreas de desenvolvimento urbano ou de regularização fundiária urbana;

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

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

V - o Ministério Público. [...] (BRASIL, 2018).

Já o conceito de Infraestrutura Essencial se encontra discriminado no Art. 36 da Lei 13.465/17:

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;

II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

V - de eventuais áreas já usucapidas;

VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;

VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;

VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;

IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município (BRASIL, 2017, n.p.).

[...]

Art. 31.

[...]

§1º Para fins do disposto na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto, consideram-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessárias; e

V - outros equipamentos a serem definidos pelo Poder Público municipal ou distrital em função das necessidades locais e das características regionais.

§2º A Reurb poderá ser implementada por etapas e abranger o núcleo urbano informal de forma total ou parcial.

§3º Na Reurb de parcelamentos do solo, as edificações já existentes nos lotes poderão ser regularizadas, a critério do Poder Público municipal ou distrital, em momento posterior, de forma coletiva ou individual.

§4º As obras de implantação da infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional e a sua manutenção poderão ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

§5º O Poder Público municipal ou distrital definirá os requisitos para elaboração do projeto de regularização fundiária, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados, se for o caso.

§6º A inexistência de regulamentação dos requisitos a que se refere o § 5º não impedirá o processamento da Reurb e o registro da CRF.

§7º A planta e o memorial descritivo serão assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação da ART no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura ou do RRT no Conselho de Arquitetura e Urbanismo, quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.

§8º As áreas já usucapidas referidas no inciso VI do caput constarão do projeto de regularização fundiária com a área constante na matrícula ou na transcrição e com a observação de se tratar de unidade imobiliária já registrada e oriunda de processo de usucapião e a nova descrição técnica georreferenciada da unidade imobiliária deverá ser averbada na matrícula existente (BRASIL, 2018).

As obras de implantação de infraestrutura essencial, equipamentos comunitários, melhoria habitacional e sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante e após a conclusão

do processo de regularização. A “infraestrutura essencial” somente não será exigida se ela já existir (SABINO, 2023, p. 527).

O mesmo modo ocorre em relação aos “equipamentos comunitários”, somente obrigatórios, quando não existirem ou aqueles que eventualmente existam sejam insuficientes no que se relaciona ao atendimento da população do núcleo objeto da regularização (SABINO, 2023, p. 527).

Mais do que isso, a circunstância de dispensa da “infraestrutura essencial” ou dos “equipamentos comunitários” exigirá a devida justificativa no processo administrativo e no projeto de regularização fundiária, por ocasião do estudo preliminar da situação urbanística (SABINO, 2023, p. 528).

Na Reurb, dispensa-se a desafetação de bens públicos. Existe, entretanto, a necessidade de avaliação, nos termos do Art. 17:

Art. 17. Na Reurb-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente.

Parágrafo único. Nos casos previstos no *caput* deste artigo, serão encaminhados ao cartório o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela Reurb e respectivas qualificações, com indicação das respectivas unidades, ficando dispensadas a apresentação de título cartorial individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário (BRASIL, 2017).

Estabelecidos os conceitos basilares atinentes à Regularização Fundiária Urbana, faz-se imperioso delimitar as etapas procedimentais que o compõem, desde a sua instauração até o competente registro imobiliário.

5.3 Procedimento

A Reurb pode ser instaurada de ofício pelo poder público municipal ou por requerimento dos legitimados previstos pelo art. 14 da Lei 13.465/17 e do art. 7º do Decreto 9.310/18, nos seguintes termos:

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 (BRASIL, 2017).

Caso a instauração se dê de ofício, esta pode ser subscrita pelo Prefeito ou quem lhe faça as vezes. Instaurado o procedimento garante-se aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizadas, a permanência em suas unidades imobiliárias.

Preservam-se as situações de fato já existentes, até eventual arquivamento definitivo do procedimento. No caso de o Município não classificar a modalidade no prazo de cento e oitenta (180) dias, será automaticamente fixada a modalidade indicada pelo requerente, sem prejuízo de futura revisão.

A decisão que instaura a Reurb ocorre por meio da abertura de um Processo Administrativo e deve conter a classificação da Reurb de acordo com as modalidades acima, u, ao menos, a previsão de elaboração de documento com tal classificação, por comissão técnica nomeada pelo poder público municipal, de acordo com o Arts. 32 da Lei nº 13.465/2017:

Art. 32. A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso (BRASIL, 2017).

Para que seja possível caracterizar a Reurb-S, é necessário um ato do Poder Executivo que reconheça a existência de um núcleo urbano informal ocupado predominantemente por população de baixa renda. Esse ato pode ser a própria decisão instauradora ou um ofício direcionado ao cartório, secretaria de varas, ou tribunais.

Na hipótese de o Poder Público Municipal indeferir o requerimento de instauração de Regularização Fundiária Urbana, a negativa deve ser fundamentada. Nesse ponto, abre-se o correspondente prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e confrontantes.

O Município, por sua vez, deve realizar as buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado. A busca pode ser realizada de acordo com os Arts. 15, §3º e 24, §13 do Decreto 9.310/18.

§3º Na hipótese de registro anterior efetuado em outra circunscrição, para abertura da matrícula de que trata o §2º, o oficial requererá, de ofício, certidões atualizadas daquele registro (BRASIL, 2017).

[....]

Art. 24. Instaurada a Reurb, o Município ou o Distrito Federal deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.

§1º Caberá ao Poder Público municipal ou distrital notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para que apresentem impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

§2º Quanto aos imóveis públicos municipais ou distritais, o Município ou o Distrito Federal, conforme o caso, notificará os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para que apresentem impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

§3º O Poder Público municipal ou distrital poderá promover alterações no projeto de regularização fundiária em decorrência do acolhimento, total ou parcial, das impugnações referidas nos §1º e §2º (BRASIL, 2018).

No caso de o núcleo urbano informal se situe em imóvel público ou privado, cabe aos Municípios cumprir o disposto no Art. 31, §1º da Lei 13.465 de 2017:

§1º Tratando-se de imóveis públicos ou privados, caberá aos Municípios notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação (BRASIL, 2017).

A notificação determinada pelo referido dispositivo deverá ser feita por via postal, mediante aviso de recebimento, no endereço que conste da respectiva matrícula ou transcrição, que, por sua vez, considera-se efetuada no caso de ser comprovada a entrega no respectivo endereço.

A referida notificação também deverá ser feita por publicação de edital, com prazo de trinta dias, do qual deverá constar a descrição da área a ser regularizada, nos casos do §5º do Art. 31 da Lei 13.465 de 2017:

§5º A notificação da Reurb também será feita por meio de publicação de edital, com prazo de trinta dias, do qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, nos seguintes casos:

- I - quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados; e
- II - quando houver recusa da notificação por qualquer motivo (BRASIL, 2017).

O edital pode ser afixado nos átrios do Município, e a falta de manifestação será interpretada como concordância com a Reurb. Caso seja apresentada impugnação, será iniciado um procedimento extrajudicial de composição de conflitos, a ser tratado nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs).

Não havendo solução, a Reurb prossegue em relação à parcela não impugnada. Compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, no qual constarão as

responsabilidades das partes envolvidas, seguindo os procedimentos estabelecidos no art. 33, §1º da Lei nº 13.465/17 e no art. 26, §1º do Decreto 9.310/18.

§1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; e

III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários (BRASIL, 2017).

Os requisitos básicos do Projeto de Regularização Fundiária se encontram previstos no art. 35, da Lei 13.465/17 e art. 30 do Decreto 9.310/18:

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso (BRASIL, 2017).

Além disso, o respectivo projeto urbanístico que deve conter, no mínimo, os elementos que constam do Art. 36, da Lei 13.465/17, assim como do Art. 31 do Decreto 9.310/18:

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;

II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

- III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;
- IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;
- V - de eventuais áreas já usucapidas;
- VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;
- VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;
- VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;
- IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município (BRASIL, 2017).

Na Reurb-S, cabe ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, equipamentos comunitários e melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização, e arcar com os ônus da sua manutenção, conforme Art. 37 da Lei 13.465 de 2017 e 34 do Decreto 9.310 de 2018:

Art. 37. Na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção, podendo utilizar-se de recursos financeiros públicos e privados (BRASIL, 2017).

[...]

Art. 34. Na Reurb-S, caberá ao Poder Público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, ou por meio das concessionárias e permissionárias de serviços públicos, implantar a infraestrutura essencial, os equipamentos públicos ou comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização fundiária, além de arcar com os custos de sua manutenção (BRASIL, 2018).

Já no contexto da Reurb-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, no momento no qual se der a aprovação dos projetos de regularização fundiária, os respectivos responsáveis pelas ações determinadas pelos Arts. 38 da Lei 13.465/17 e 35 do Decreto 9.310/18:

Art. 38. Na Reurb-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela:

- I - implantação dos sistemas viários;
- II - implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e
- III - implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso (BRASIL, 2017).

Caso se trate de procedimento complexo, é possível dispensar termo de compromisso e cronograma de execução das obras exigidos, se houver obras de infraestrutura essencial pendentes de conclusão quando da aprovação do projeto, de acordo com o art. 30, §1º do Decreto 9.310/18:

§1º Na regularização de núcleo urbano informal que já possua a infraestrutura essencial implantada e para o qual não haja compensações urbanísticas ou ambientais ou outras obras e serviços a serem executados, fica dispensada a apresentação do cronograma físico e do termo de compromisso previstos nos incisos IX e X do caput (BRASIL, 2018).

Caso todas as questões estejam sanadas, inexistindo, portanto, defeitos a serem corrigidos, a decisão saneadora será proferida juntamente com a decisão de conclusão da Reurb. Não é necessária a promulgação de duas decisões, sendo uma única decisão suficiente para concluir o procedimento.

O pronunciamento da autoridade competente que decidir sobre o processamento administrativo da Reurb deverá seguir o disposto no art. 40 da Lei nº 13.465/17 e no art. 37 do Decreto nº 9.310/18:

Art. 40. O pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá:

- I - indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado;
- II - aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e
- III - identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais (BRASIL, 2017).

O Termo de Compromisso (TC) previsto nos arts. 35, X e 38 da Lei nº 13.465/17 e 30, X e 35 do Decreto nº 9.310/18, tem força vinculante e formaliza a atribuição das responsabilidades pela implementação das obras de infraestrutura essencial, de conformidade com os art. 36 §1º e incisos da Lei nº 13.465/17 e 31, §1º do Decreto nº 9.310/18, que têm a seguinte redação:

§1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

- I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;
- II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;
- III - rede de energia elétrica domiciliar;
- IV - soluções de drenagem, quando necessário; e
- V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais (BRASIL, 2017).

Decidida a conclusão da Reurb, o Município deve expedir Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que é ato administrativo de aprovação da regularização, que deve acompanhar o projeto aprovado e conter, no mínimo, os requisitos dos arts. 41 da Lei nº 13.465/17 e 38 do Decreto nº 9.310/18:

Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

I - o nome do núcleo urbano regularizado;
 II - a localização;
 III - a modalidade da regularização;
 IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;
 V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;
 VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação (BRASIL, 2017).

[...]

Art. 38.

[...]

Parágrafo único. A CRF, na hipótese de Reurb somente para titulação final dos beneficiários de núcleos urbanos informais já registrados junto ao cartório de registro de imóveis, dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária aprovado (BRASIL, 2018).

Apesar disso, assim como a listagem de ocupantes e a regularização das edificações, poderá ser realizada em um momento posterior, de forma coletiva ou de maneira individual, de conformidade aquilo que determinam os arts. 31, §3º da Lei nº 13.465/17 e 42, §3º, todos do Decreto nº 9.310/18:

§3º Na hipótese de apresentação de impugnação, será iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos de que trata esta Lei (BRASIL, 2017).

[...]

§3º Na falta de indicação dos beneficiários e dos direitos reais na CRF, será feito o registro do projeto de regularização fundiária com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária e o direito real será registrado posteriormente, por meio de título individual ou conforme o disposto no art. 10 (BRASIL, 2018).

Assim, a primeira etapa procedimental se inicia com a instauração do procedimento pelo Poder Público e é concluído, em regra, com a expedição da competente Certidão de Regularização Fundiária que, por sua vez, deverá ser levada ao Serviço de Registro de Imóveis da respectiva circunscrição territorial.

5.4 Etapa registral

Após a conclusão do procedimento de Regularização Fundiária Urbana, o Município deve requerer, diante do Cartório de Registro de Imóveis competente, o registro da CRF e da titulação final outorgada na Reurb-S. Já na Reurb-E, o ente público deve emitir a titulação final de sua competência.

Nessa hipótese, entretanto, o requerimento de registro deverá ser formulado pelos legitimados, que, por sua vez, arcarão com os custos do registro imobiliário. O registro da CRF

e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do registro de imóveis da situação do bem.

Mais do que isso, o respectivo registro deverá ser efetivado independentemente de qualquer determinação judicial ou do Ministério Público, de conformidade com o teor do Art. 42, da Lei nº 13.465/17:

Art. 42. O registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.

Parágrafo único. Em caso de recusa do registro, o oficial do cartório do registro de imóveis expedirá nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa e formulará exigências nos termos desta Lei (BRASIL, 2017).

Recebida a CRF, o oficial do registro de imóveis deve prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, em quinze dias, emitir nota de exigência ou praticar atos tendentes ao registro. Após, serão seguidos os arts. 44, §1º, da Lei 13.465/17 e 42, §1º do Decreto nº 9.310/18:

§1º O registro do projeto Reurb aprovado importa em:

I - abertura de nova matrícula, quando for o caso;

II - abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e

III - registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado (BRASIL, 2017).

Mais do que isso, o registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de quaisquer tributos ou, ainda, de eventuais penalidades tributárias que sejam de responsabilidade dos legitimados, de acordo com os art. 44, §3º, da Lei nº 13.465/17 e art. 42, §6º, do Decreto nº 9.310/18:

§3º O registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados (BRASIL, 2017).

No mesmo sentido, o procedimento registral deverá ser concluído no prazo de sessenta (60) dias, prazo prorrogável por igual período, mediante justificativa fundamentada do oficial do respectivo serviço registral, nos termos dos arts. 44, §5º, da Lei nº 13.465/17 e 42, §8º, do Decreto nº 9.310/18, “§5º O procedimento registral deverá ser concluído no prazo de sessenta dias, prorrogável por até igual período, mediante justificativa fundamentada do oficial do cartório de registro de imóveis” (BRASIL, 2017).

Não poderão ser exigidos reconhecimentos de firma nos documentos que compõem a CRF ou o termo individual de legitimação fundiária, se apresentados pela União, Estados,

Distrito Federal, Municípios ou entes da administração indireta, nos termos do art. 47, *caput* e Parágrafo único da Lei nº 13.465/17 e 45, *caput* e Parágrafo único do Decreto nº 9.310/18:

Art. 47. Os padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, seguirão as diretrizes estabelecidas pela autoridade municipal ou distrital competente, as quais serão consideradas atendidas com a emissão da CRF.

Parágrafo único. Não serão exigidos reconhecimentos de firma nos documentos que compõem a CRF ou o termo individual de legitimação fundiária quando apresentados pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou entes da administração indireta (BRASIL, 2017).

Registrada a CRF, será aberta a respectiva matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, de acordo com os arts. 52 da Lei nº 13.465/17 e 50 do Decreto nº 9.310/18:

Art. 52. Registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas.

Parágrafo único. Para os atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto da Reurb, os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para a aquisição da propriedade, quando acompanhados da prova de quitação das obrigações do adquirente, e serão registrados nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes, resultantes da regularização fundiária (BRASIL, 2017).

A partir do registro da CRF, serão incorporados, de maneira automática e imediata, ao patrimônio público, todas as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado.

Sob requerimento do Município, o oficial de registro abrirá matrículas para todas as áreas que tenham ingressado no domínio público, de conformidade com aquilo que determinam os arts. 53, *caput* e Parágrafo único, da Lei nº 13.465/17 e 51, *caput* e §1º do Decreto nº 9.310/18:

Art. 53. Com o registro da CRF, serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado.

Parágrafo único. A requerimento do Município, o oficial de registro de imóveis abrirá matrícula para as áreas que tenham ingressado no domínio público (BRASIL, 2017).

Demonstra-se, portanto, que o procedimento de regularização fundiária, apesar da evidente complexidade, demonstra, em diversos pontos, preocupação com o meio ambiente urbano e com a segurança daqueles que se encontram na posse de imóveis localizados em núcleos urbanos informais e irregulares.

Tratadas as questões formais atinentes à questão, passa-se, no capítulo a seguir, a tratar dos procedimentos de regularização fundiária no Município de Paranaíba, Estado de Mato Grosso do Sul.

CAPÍTULO 6 - PARANAÍBA/MS E OS PROCESSOS DE REURB

No presente capítulo será tratada a história do Município de Paranaíba, assim como será descrito o processo de regularização fundiária em andamento, seus resultados e perspectivas para o futuro próximo.

6.1 História e Localização do Município de Paranaíba

No início do século XVIII, a região onde se localiza o Município de Paranaíba era habitada pelos índios caiapós, e passou a ser devassada pelos bandeirantes paulistas. Entre 1739 e 1755, permaneceu sob a liderança de Antônio Pires de Campos, conhecido pelos gentios como "Pai Pira".

A partir de 1830, diversas famílias oriundas de Minas Gerais, lideradas por José Garcia Leal, começaram a povoar a região, estabelecendo-se a três léguas da cidade e dedicando-se a culturas de subsistência. A abertura da estrada pioneira do Piquiri, que partia de Cuiabá-MT e se bifurcava na região em direção a Uberaba-MG e Araraquara-SP, além do devassamento de grande parte do sertão sulino, contou com a participação dos Irmãos Garcia.

Em 1836, com a ajuda dos Garcias e do Padre Francisco Sales de Souza Fleury, pároco da Freguesia, foi erguida a primeira igreja de Nossa Senhora de Sant'Ana, padroeira da cidade. O topônimo do município se originou do rio Paranaíba, que banha o território (Figura 2) (PARANAÍBA, [s.d.]).

Figura 2 – Localização de Paranaíba no Estado de Mato Grosso do Sul e no Brasil



Fonte: (Paranaíba, [s.d.]).

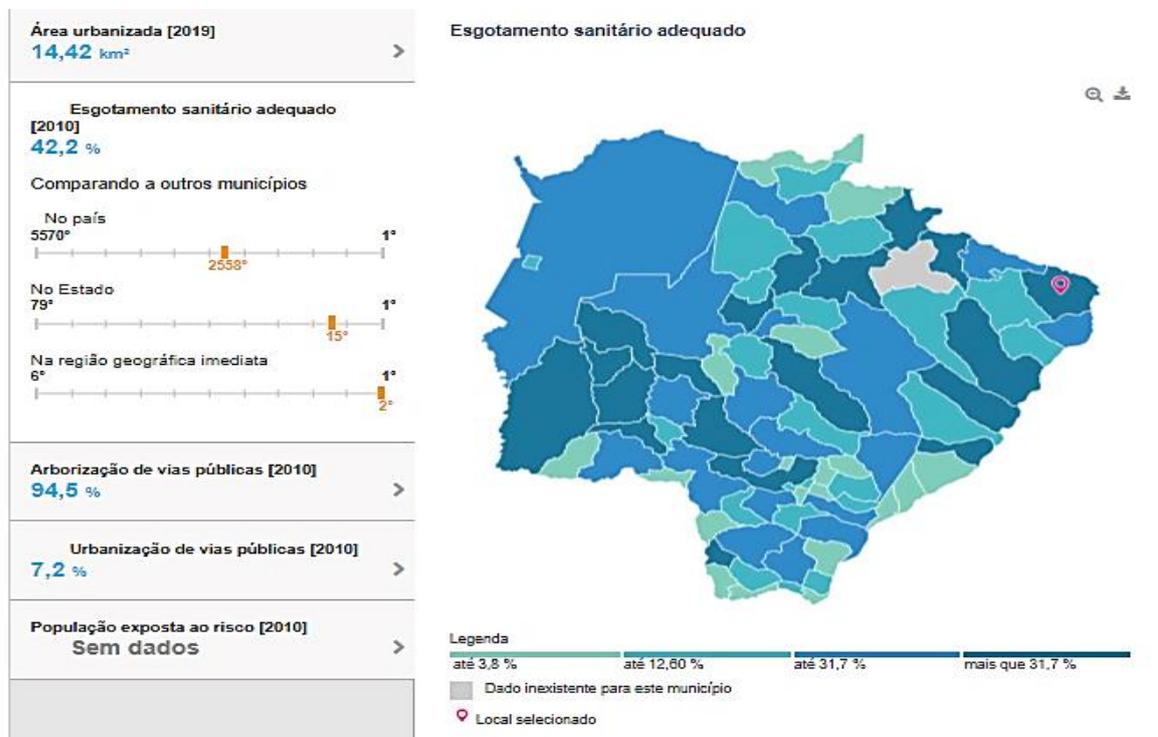
6.2 Organização do Município de Paranaíba

O distrito foi criado com a denominação de Santana do Paranaíba/MS pela Lei Provincial n.º 4, de 19-04-1835, sendo elevado à categoria de Vila, com a mesma denominação, pela Lei Estadual n.º 5, de 04-07-1857, e instalado em 07-01-1859. Posteriormente, foi elevado à condição de cidade, ainda denominada Santana do Paranaíba, pela Lei Estadual n.º 79, de 13-07-1894.

Na divisão administrativa de 1911, o município foi constituído pelo distrito sede, assim permanecendo na divisão administrativa de 1933. Em divisões territoriais datadas de 31 de dezembro de 1936 e 31 de dezembro de 1937, o município era constituído de seis distritos: Santana do Paranaíba, Aparecida do Taboado, Baús, Bauzinho, Rio Aporé, São Pedro e Senhor Bom Jesus dos Passos/MS.

Na última divisão territorial, datada de 2003, o Município apareceu constituído de seus seis distritos: Paranaíba, Alto Santana, Raimundo, São João do Aporé, Tamandaré e Velhacaria, assim permanecendo até o último ato da espécie, datado de 2022 (Figura 3) (BRASIL, 2022).

Figura 3 – Esgotamento Sanitário.

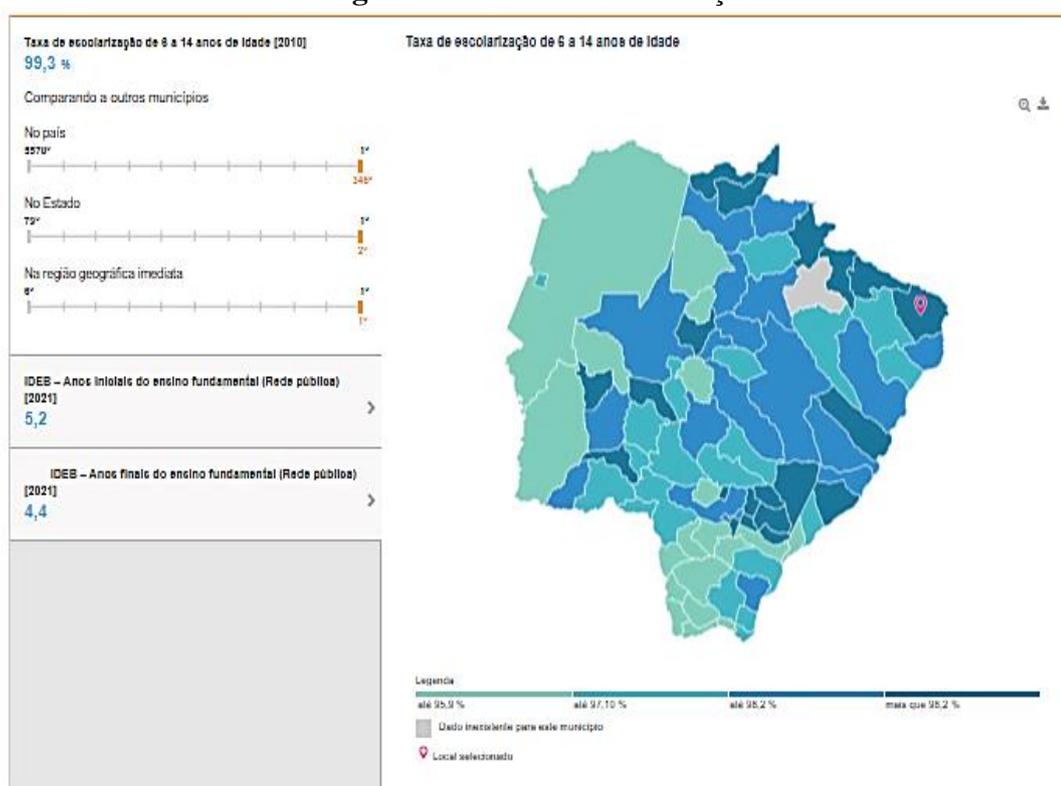


Fonte: IBGE (2023).

Quanto à segurança, não há indicadores de área nessas condições no município de Paranaíba, mas sabe-se serem muitos os riscos que determinadas moradias representam à vida e à saúde de seus ocupantes. Apesar do município de possuir muitas áreas irregulares ou em processo de regularização, o município tem 99,3% de taxa de escolarização entre seis (6) e catorze (14) anos.

Trata-se do Município com o maior percentual de crianças e adolescentes matriculados na região e o segundo maior no Estado de Mato Grosso do Sul, ocupando a 346ª posição entre os mais de cinco mil e quinhentos municípios brasileiros (Figura 4) (IBGE, 2023).

Figura 4 – Taxa de escolarização.



Fonte: IBGE (2023).

6.3 A regularização fundiária no Município de Paranaíba-MS

O Município de Paranaíba/MS enfrenta uma grande quantidade de loteamentos irregulares, tanto públicos quanto particulares. A Prefeitura Municipal, no entanto, tem se destacado na sua região, liderando os esforços de regularização iniciados no mesmo período.

A implantação do Município, como descrito acima, começou em decorrência de invasões de terras. Posteriormente, iniciaram-se os loteamentos clandestinos e irregulares, além de ocupações indevidas. O processo de regularização, entretanto, iniciou-se em 2019, com a Lei Municipal da REURB, de número 2.260/2019.

A REURB-S em Paranaíba teve início nos Bairros Jardim América I, II e III como prioridade, considerando que, em regra, os possuidores de imóveis não tinham a posse definitiva.

Após essa primeira etapa, o município solicitou um levantamento topográfico georreferenciado para regularizar os Bairros Daniel V, VI, VIII e IX, considerados núcleos informais e loteamentos irregulares, pois não foram aprovados na época de sua criação e não estavam em conformidade com a legislação vigente.

Os Bairros de nome “Daniel” tiveram especial destaque no que concerne à REURB, tendo em vista a existência de ação judicial promovida pelo Ministério Público Estadual (processo nº 0801012-64.2014.8.12.0018), na qual foi cominada multa diária de R\$10.000,00 (dez mil reais) por descumprimento.

O processo de regularização desses bairros começou oficialmente em 7 de dezembro de 2020, com a abertura dos processos administrativos de números 5.054/2020 (Daniel V), 5.729/2020 (Daniel VI), 5.721/2020 (Daniel VIII) e 5.724/2020 (Daniel IX).

Quanto aos demais bairros, foram utilizados outros critérios. Foram levados em conta a quantidade de pessoas, o tamanho do núcleo informal, a condição econômica das pessoas e a situação da infraestrutura do local.

Atualmente, os únicos bairros que ainda não tiveram Reurb iniciada foram o Corredor di Marino e o Distrito do Raimundo. Quanto a este – Distrito do Raimundo –, entretanto, já foi aberto processo licitatório voltado a se proceder ao levantamento topográfico georreferenciado, a ser custeado pelo Estado de Mato Grosso do Sul.

No que concerne ao perfil socioeconômico dos beneficiários, foram atendidos os requisitos da Lei 13.465/2018 e da Lei Municipal 2.260/2019, especialmente a renda máxima de cinco (5) salários mínimos.

Além disso, foi solicitada a aprovação dos projetos dos loteamentos, que foram objeto de Levantamento Topográfico Georreferenciado realizado por meio de licitação, identificando os núcleos informais consolidados. A partir daí, iniciou-se a captação de documentos para comprovar a posse dos imóveis.

Um problema enfrentado foi o fato de os loteamentos terem sido implantados sobre várias matrículas e transcrições de chácaras que, em alguns casos, sequer estavam em nome do loteador. Nesses locais (Daniel V e Daniel VI), foi criada uma matrícula para cada bairro, desconsiderando-se as matrículas e transcrições anteriores, com base no parágrafo único do art. 51 e no art. 52, ambos da Lei 13.465 de 2017, que assim determinam:

Art. 51. [...]

Parágrafo único. Não identificadas as transcrições ou as matrículas da área regularizada, o oficial do cartório de registro abrirá matrícula com a descrição do perímetro do núcleo urbano informal que constar da CRF e nela efetuará o registro.

[...]

Art. 52. Registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas (BRASIL, 2017).

Desse modo, ao final do procedimento de regularização fundiária urbana, foi aberta uma matrícula (denominada “matrícula mãe”) para cada um dos bairros objeto de REURB em Paranaíba/MS, assim como foram entregues e registradas as titularidades concernentes a cada imóvel, individualmente – cada residência com sua própria matrícula imobiliária regularizada, trazendo segurança jurídica à posse e à propriedade, além da valorização patrimonial do próprio bem.

6.4 Resultados da regularização fundiária no Município de Paranaíba/MS

Todos os bairros objetos de REURB são núcleos informais instaurados há mais de dez (10) anos, e já possuem a infraestrutura essencial exigida pelo art. 31 do Decreto nº 9.310/18, que assim determina:

Art. 31. O projeto urbanístico de regularização fundiária indicará, no mínimo:

I - as áreas ocupadas, o sistema viário e as unidades imobiliárias existentes e projetados;

II - as unidades imobiliárias a serem regularizadas, as suas características, a área, as confrontações, a localização, o nome do logradouro e o número da designação cadastral, se houver;

III - as unidades imobiliárias edificadas a serem regularizadas, as suas características, a área dos lotes e das edificações, as confrontações, a localização, o nome do logradouro e o número da designação cadastral;

IV - quando for o caso, as quadras e as suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

V - os logradouros, os espaços livres, as áreas destinadas aos edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

VI - as áreas já usucapidas;

VII - as medidas de adequação para a correção das desconformidades, quando necessárias;

VIII - as medidas necessárias à adequação da mobilidade, da acessibilidade, da infraestrutura e da relocação de edificações;

IX - as obras de infraestrutura essenciais, quando necessárias; e

X - outros requisitos que sejam definidos pelo Poder Público municipal ou distrital (BRASIL, 2018).

Para o andamento da regularização, entretanto, as pessoas necessitam apresentar seus documentos pessoais e de comprovação da residência, de modo a possibilitar a emissão da respectiva planilha da qual constarão os dados de cada proprietário e será anexada à CRF a ser encaminhada ao respectivo Ofício de Registro de Imóveis.

Ocorre, que muitos beneficiários não demonstram interesse em apresentar os documentos necessários, impossibilitando o andamento. Em alguns casos, essa falta de interesse está relacionada ao receio de ter o morador de pagar IPTU, ter que regularizar a construção, gerando despesas extraordinárias que geralmente não possuem recursos financeiros, além da desconfiança no Poder Público quanto à regularização em si mesma e seu fundamento.

No Bairro Daniel V a regularização se encontra em fase final, tendo sido abertas setecentas (700) matrículas individualizadas em trinta e uma (31) quadras, sendo que um total de trezentas e setenta e quatro (374) pessoas receberam a titulação definitiva, por meio do processo de Legitimação Fundiária, de conformidade com o seguinte Figura 5.

Figura 5 – Localização do bairro Daniel V.

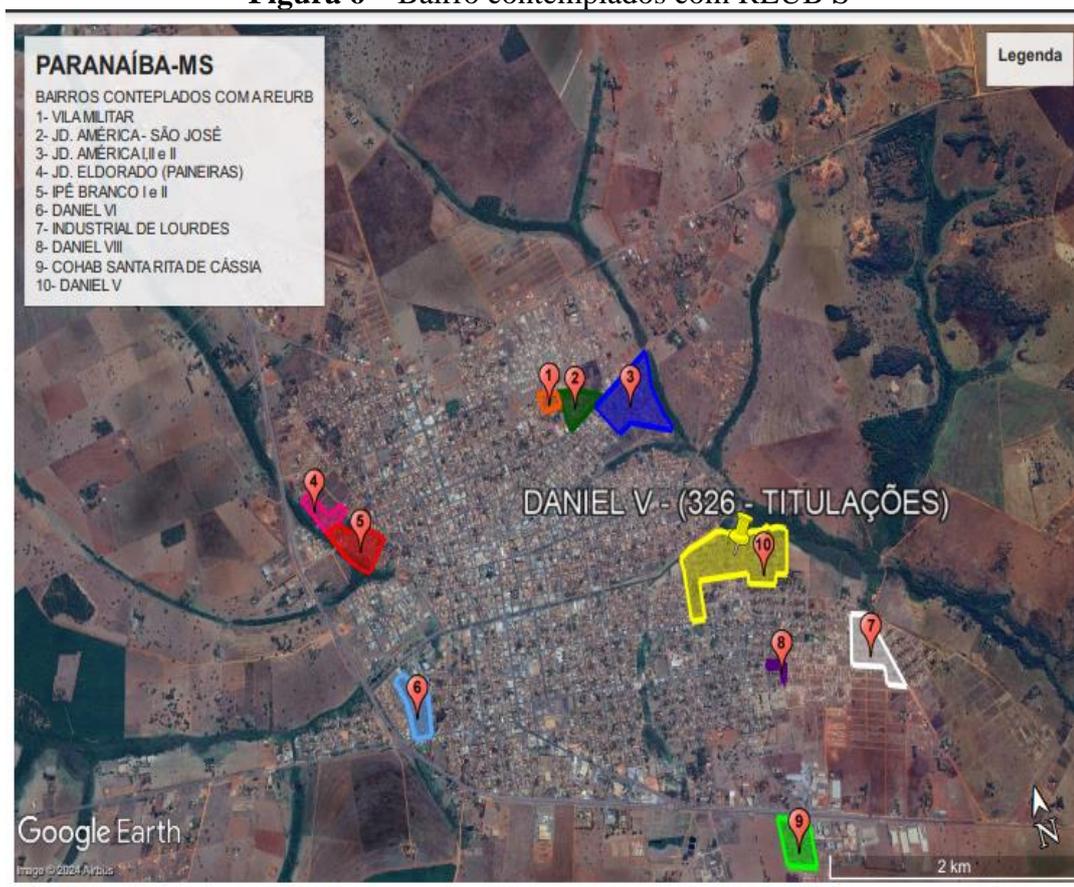


Fonte: Google Earth Maps, 2024.

A maioria das quadras já se encontram abertas, com matrículas individualizadas, aguardando a identificação de seus proprietários – que ainda têm resistido à apresentação da documentação.

Ainda há cerca de seis (6) quadras que necessitam do projeto ambiental, já em andamento (Figura 6).

Figura 6 – Bairros contemplados com REUB S



Fonte: Google Earth Maps, 2024.

Já no Bairro Daniel VI, a regularização também se encontra em fase final, com a abertura de cento e noventa e sete (197) matrículas em quinze (15) quadras, sendo que cento e vinte e quatro (124) pessoas já receberam a titulação definitiva por meio do processo de Legitimação Fundiária.

Além disso, a maioria das quadras já foi aberta, com matrículas individualizadas aguardando a identificação de seus respectivos proprietários, que têm resistido em apresentar a documentação necessária. Cerca de quatro (4) quadras ainda necessitam do projeto ambiental, que já está em fase de confecção.

No Bairro Daniel VIII, a regularização está finalizada, dependendo apenas da apresentação da documentação pelos proprietários para a titulação definitiva. Foram abertas trinta (30) matrículas individualizadas, abrangendo todas as quadras do bairro, sendo que onze (11) pessoas já receberam a titulação definitiva por meio da Legitimação Fundiária.

No Bairro Daniel IX, apenas dez (10) beneficiários apresentaram documentação, mas, em sua maioria, sem informaoes suficientes para concluir a titulação. Por isso, ainda não ocorreu o envio ao respectivo Ofício de Registro de Imóveis, pois o bairro ainda necessita de

um projeto ambiental, devido ao fato de ser cortado por um córrego e ter muitas áreas alagadiças. Além disso, há um processo judicial movido pela Promotoria do Meio Ambiente, exigindo providências relacionadas à questão.

De acordo com a Prefeitura Municipal, há algumas causas específicas para que as pessoas deixem de entregar a documentação requerida. Dentre elas se encontram a falta de interesse das pessoas, o medo de pagar IPTU, a falta de conhecimento acerca dos benefícios trazidos pela REURB, questões burocráticas e a falta de documentos de identificação, como certidão de nascimento, casamento e, eventualmente, contrato de compra e venda.

Demonstra-se, portanto, que a regularização fundiária urbana no Município de Paranaíba/MS frutificou, tendo atingido vários bairros da cidade e, inclusive, tendo sido concluída em vários destes.

Em outros bairros, contudo, ainda há questões pendentes, relacionadas tanto a formalidades jurídicas quanto a temas ambientais.

6.5 O futuro da regularização fundiária no Município de Paranaíba-MS

As regularizações foram realizadas por etapas, começando pelas quadras onde havia a maior quantidade de cadastros e documentação coletados, e que não faziam divisa ou parte de áreas ambientais, como APPs e áreas alagadiças, as quais, por essa razão, necessitariam de projetos ambientais, o que demanda maior concentração de atividades complexas a destravar eventuais impossibilidades de regularização.

De maneira geral, a Reurb ocorre da seguinte forma:

Quanto às demais áreas, o respectivo projeto ambiental foi solicitado à Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo e Habitação, por meio de contratação de uma empresa especializada, com capacidade técnica, a ser feita após licitação. Este projeto está em andamento para que a regularização possa continuar.

O Município de Paranaíba já titulou quase mil (1000) imóveis em diversos bairros do município, como: América I, II e III; Jardim Eldorado (Paineiras); Vila Militar; Cohab Santa Rita de Cássia; Ipê Branco I e II; Jardim Primavera; Daniel V, VI e XIII (Quadro 2).

De acordo com a tabela abaixo, um total de oitocentos e noventa (890) imóveis foram regularizados, regularizações essas divididas da seguinte forma entre os bairros.

Quadro 2 - Titulação de imóveis em Paranaíba/MS.

BAIRRO	REURB E	REURB S	TOTAL
Jardim América I	13	34	47
Jardim América II	11	28	39
Jardim América III	22	96	118
Jardim América São José	13	21	34
Cohab Santa Rita de Cássia	12	19	31
Jardim Eldorado	08	77	85
Industrial de Lourdes	01	04	05
Ipê Branco I	07	07	14
Ipê Branco II	04	06	10
Daniel V	139	187	326
Daniel VI	72	52	124
Daniel VIII	03	08	11
Vila Militar	12	34	46
TOTAL	317	573	890

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Há dados concernentes a cada um dos Bairros que são ou foram objeto de regularização.

- O Jardim América 1 teve quarenta e sete (47) imóveis regularizados, enquanto o Jardim América 2 teve trinta e nove (39) e o Jardim América 3 teve cento e dezoito (118);
- O Jardim América São José teve trinta e quatro (34) imóveis regularizados;
- A COHAB Santa Rita de Cássia teve trinta e um (31) imóveis regularizados;
- O Jardim Eldorado teve oitenta e cinco (85) imóveis regularizados;
- O Bairro Industrial de Lourdes teve cinco (5) imóveis regularizados;
- O Bairro Ipê Branco I teve catorze (14) imóveis regularizados, enquanto o Bairro Ipê Branco II teve dez (10) imóveis regularizados;
- O Bairro Daniel V teve trezentos e vinte e seis (326) imóveis regularizados;
- O Bairro Daniel VI teve cento e vinte e quatro (124) imóveis regularizados;
- O Bairro Daniel VIII teve onze (11) imóveis regularizados;
- O Bairro Vila Militar teve quarenta e seis (46) imóveis regularizados.

Não obstante, o Município de Paranaíba/MS está realizando processo de licitação para contratação de profissional capaz de produzir o respectivo estudo técnico ambiental para continuidade das regularizações fundiárias.

A atual Administração tem dado todo o apoio necessário à regularização, que conta com uma equipe de seis (6) pessoas e apoio técnico e logístico. Foi cedido pelo Poder Judiciário da Comarca um veículo que tem sido utilizado exclusivamente para atuação nos processos de regularização.

Desse modo, não se há como negar que a regularização fundiária que vem ocorrendo no município de Paranaíba/MS está cumprindo sua função primordial, levando a todos os seus cidadãos garantia mínima de existência digna por meio do integral acesso à moradia regular, garantindo e protegendo, destarte, todos os seus consectários dela decorrentes – vida, saúde, incolumidade física, lazer, trabalho, sociabilidade, integração social, intimidade, pertencimento, etc.

Demonstra-se, mais do que isso, que a regularização fundiária em Paranaíba-MS reflete tanto avanços significativos quanto desafios persistentes. Embora mais de mil (1.000) regularizações já tenham sido realizadas, incluindo a entrega de títulos em diversos bairros, ainda há um longo caminho a percorrer para atender plenamente às demandas da população.

Entre os bairros que enfrentam entraves para o início da REURB, destacam-se o Daniel IX, que aguarda a finalização do Estudo Técnico Ambiental, e o Corredor do Dimarino, cuja situação foi agravada por alterações nas metragens e confrontações do Loteamento Santa Maria, exigindo o reinício do processo. Além disso, para o Distrito de Raimundo, depende-se da licitação do levantamento topográfico georreferenciado, atualmente em andamento por meio da AGEHAB.

A falta de equipamentos adequados, como GPS e drones, também compromete a execução da regularização fundiária em pequenos núcleos, dificultando a coleta de dados precisos para avançar nos processos. Soma-se a isso a existência de uma liminar que obrigou o município a priorizar a regularização dos bairros Daniels, restringindo a atenção a outras áreas igualmente necessitadas.

Os desafios técnicos são ainda mais pronunciados em bairros com áreas de APP (Área de Preservação Permanente), como Daniel V, Daniel VI e Daniel IX, que requerem estudos ambientais detalhados para viabilizar a regularização. Essas dificuldades evidenciam a complexidade do processo, que demanda um equilíbrio entre o cumprimento de exigências legais e o atendimento às necessidades habitacionais da população.

Apesar dessas limitações, o esforço contínuo da administração municipal em promover a entrega de escrituras, incluindo a previsão de mais de cem (100) títulos no início de fevereiro, demonstra um compromisso relevante com o avanço desse processo. Ocorre que a ausência de levantamentos completos sobre o número de bairros beneficiados e de pessoas impactadas

ressalta a necessidade de maior organização e planejamento estratégico, de modo a fornecer uma visão ampla e integrada do progresso alcançado.

Em suma, a regularização fundiária em Paranaíba-MS tem desempenhado um papel fundamental na garantia do direito à moradia e na promoção da cidadania. No entanto, é imprescindível que sejam superadas as barreiras técnicas e administrativas para que o impacto positivo desse processo alcance todas as áreas do município de forma efetiva e sustentável.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aqueles que ocupam imóveis de forma irregular estão privados de vários direitos, incluindo a segurança jurídica da posse e da propriedade. A regularização urbana desempenha um papel importante na proteção dos direitos individuais e coletivos, especialmente no que se refere à organização e ao ordenamento das cidades.

O problema da irregularidade fundiária urbana é relevante e tem se agravado ao longo das décadas, resultando em uma série de problemas que comprometem a concretização da dignidade humana.

A irregularidade fundiária, conforme os princípios consagrados pela CF/88, pode comprometer o crescimento urbano sustentado e desrespeitar uma série de direitos fundamentais.

Embora existam características comuns entre as diferentes formas de ocupação irregular do solo urbano, há diferenças evidentes entre as várias modalidades elencadas e regulamentadas pela legislação aplicável, de modo que cada uma deve ser tratada de forma distinta.

O fenômeno da gentrificação, enquanto forma de exclusão das populações menos abastadas, é gravíssimo, com consequências sociais, econômicas e ambientais que vão além do direito à moradia.

Todas as normas constitucionais e infraconstitucionais devem ser interpretadas em consonância com os fundamentos e objetivos expostos. A habitação é uma das condições essenciais para o exercício da dignidade humana e outros valores a ela inerentes.

Uma das consequências da ocupação irregular do solo urbano ou de loteamentos irregulares é o reduzido acesso a serviços públicos, especialmente de saneamento básico. O direito à moradia digna é fundamental para o regular exercício do direito à vida, à saúde e outros.

Em áreas irregulares, quando consolidadas, os moradores muitas vezes não têm acesso a espaços de lazer próximos, dificultando o exercício do direito ao lazer. Esses bairros geralmente têm estruturas de lazer insuficientes, pois não foram dimensionadas para atender à população.

Há uma relação direta entre as características que tornam o espaço urbano adequado aos direitos fundamentais e o meio ambiente equilibrado, que depende de regularidade em vários aspectos.

A regularização fundiária urbana visa formalizar a propriedade imobiliária, permitindo o exercício de todas as prerrogativas jurídicas do domínio. De acordo com a legislação vigente

no Brasil, existem basicamente três tipos de regularização fundiária: Reurb-S, Reurb-E, e Reurb-I.

Essa classificação pressupõe critérios de diferenciação entre as modalidades, especialmente quanto à necessidade de identificar os responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial dentro do núcleo urbano.

A regularização fundiária urbana é regida pela Lei Federal nº 13.465/17 e pelo Decreto nº 9.310/18, que abrangem medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas para a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano.

O procedimento se inicia com a instauração pelo Poder Público e, em geral, é concluído com a expedição da Certidão de Regularização Fundiária, que deve ser levada ao Serviço de Registro de Imóveis da respectiva circunscrição territorial.

O caso de Paranaíba, no Estado de Mato Grosso do Sul, é emblemático, pois envolveu esforço significativo do Poder Público para implementar um programa de regularização fundiária.

A Prefeitura de Paranaíba tem liderado os esforços de regularização em sua região, superando outros municípios que iniciaram os procedimentos no mesmo período.

Os Bairros de nome “Daniel” tiveram especial destaque no que concerne à REURB, tendo em vista a existência de ação judicial promovida pelo Ministério Público Estadual, na qual foi cominada multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por descumprimento.

Quanto aos demais Bairros, foram utilizados outros critérios, conforme explanado ao longo deste trabalho.

O processo de regularização fundiária em Paranaíba/MS considerou a quantidade de pessoas, o tamanho do núcleo informal, a condição econômica das pessoas e a situação da infraestrutura do local.

Quanto ao perfil socioeconômico dos beneficiários, foram atendidos os requisitos da Lei 13.465/2018 e da Lei Municipal 2.260/2019, em especial a renda da pessoa, cujo teto foi estabelecido em 05 salários mínimos.

Demonstra-se, assim, que a regularização fundiária urbana em Paranaíba/MS abrangeu vários bairros da cidade, com conclusão em alguns deles, embora ainda restem pendências, tanto em questões jurídicas quanto ambientais.

Foram enfatizados, outrossim, os bairros de nome “Daniel”, em razão de suas peculiaridades, mormente o comando judicial decorrente de ação civil pública movida pelo Ministério Público Estadual, como dito.

As regularizações foram realizadas por etapas, começando pelas quadras onde havia maior parcela de cadastros e documentação coletados e que não faziam divisa com áreas ambientais, como áreas de preservação permanente (APP) e áreas alagadiças, que exigem projetos ambientais complexos para determinação da viabilidade e/ou possibilidade de regularização.

É fundamental aprimorar as políticas de regularização fundiária por meio de maior integração entre os níveis de governo e a criação de mecanismos mais ágeis e acessíveis para a população.

Investir em capacitação técnica para gestores públicos e em campanhas de conscientização pode acelerar o processo de regularização, garantindo que mais brasileiros tenham acesso à segurança jurídica da posse e propriedade, e a uma infraestrutura urbana de qualidade.

Mesmo assim, em que pese a necessidade de aprimoramento acima citado, deve ser enfatizado e ressaltado que a regularização fundiária ocorrida (e a que vem ocorrendo) no município de Paranaíba/MS tem cumprido sua função essencial, levando a todos os seus cidadãos a garantia mínima de existência digna por meio do integral acesso à moradia regular, garantindo e protegendo, destarte, todos os corolários dela decorrentes – vida, saúde, incolumidade física, lazer, trabalho, sociabilidade, integração social, intimidade, pertencimento, etc.

A regularização fundiária em Paranaíba-MS exemplifica o potencial transformador dessa política pública na promoção de justiça social, redução de desigualdades e desenvolvimento urbano sustentável. O trabalho realizado pelo município revela uma aplicação cuidadosa e comprometida dos princípios teóricos e normativos que fundamentam a regularização fundiária, conciliando a garantia de direitos fundamentais com a preservação ambiental e o ordenamento territorial.

Conceitos fundamentais como loteamentos irregulares, ocupações subnormais e função social da propriedade encontram ressonância prática no esforço de Paranaíba em integrar áreas historicamente excluídas ao tecido urbano formal. Os loteamentos irregulares, caracterizados por implantação fora dos padrões legais e ausência de infraestrutura básica, representam um desafio crônico no Brasil.

Em Paranaíba, esse fenômeno foi abordado com seriedade, por meio da aplicação de dispositivos da Lei Federal nº 13.465/2017. Essa legislação, ao centralizar o direito à moradia e a segurança jurídica da posse, forneceu uma base normativa para que o município atuasse de forma assertiva, superando entraves legais e estruturais.

A ocupação irregular do solo urbano, tratada teoricamente como um reflexo da desigualdade social e da exclusão no acesso à cidade, foi enfrentada em Paranaíba com ações concretas que buscam a inclusão. A titulação de mais de mil imóveis já regularizados simboliza não apenas o cumprimento de uma exigência legal, mas a concretização do direito à moradia digna, à segurança e ao pertencimento.

Esses avanços demonstram que a regularização fundiária pode ser um caminho efetivo para mitigar os efeitos de uma urbanização historicamente marcada por segregação e desordem. A relação entre a regularização fundiária e os direitos ambientais também foi amplamente abordada, tanto no plano teórico quanto nas práticas locais.

Áreas como Daniel IX, que exigem estudos técnicos ambientais devido à presença de APPs, representam um exemplo da atenção do município em equilibrar o direito à moradia com a preservação de recursos naturais. Essa abordagem reflete o conceito de indissociabilidade entre o bem-morar e o meio ambiente equilibrado, enfatizado nos capítulos teóricos, demonstrando que Paranaíba-MS entende a sustentabilidade como parte integrante de uma urbanização responsável.

Entretanto, a implementação dessa política pública não esteve isenta de desafios. A ausência de equipamentos como drones e GPS, bem como a limitação de dados consolidados sobre o impacto da regularização, reflete dificuldades enfrentadas por municípios menores em lidar com processos técnicos e custosos. Apesar disso, o comprometimento da gestão local em inovar e buscar alternativas viáveis destaca a resiliência administrativa e a capacidade de adaptação do município, aspectos que também são discutidos nos marcos teóricos da governança urbana.

O estudo realizado em Paranaíba-MS também evidencia as tensões entre a regularização fundiária e a função social da propriedade. A função social, enquanto princípio constitucional, impõe que a propriedade urbana atenda não apenas aos interesses individuais, mas também aos coletivos. Em bairros como o Corredor do Dimarino, onde alterações nas metragens e confrontações exigiram a reinicialização do processo de regularização, a gestão local mostrou como é possível enfrentar situações complexas sem perder de vista a missão de atender às necessidades da coletividade.

A experiência de Paranaíba-MS aponta para uma agenda de pesquisa robusta, que inclui a necessidade de avançar no entendimento da relação entre urbanização e exclusão social, os impactos ambientais da regularização fundiária e o papel da tecnologia na otimização dos processos administrativos. Ao mesmo tempo, o estudo sublinha a importância de uma gestão

integrada, capaz de alinhar políticas de regularização com outras agendas urbanas, como saneamento, educação e transporte.

Mais do que um relato de práticas, o trabalho realizado em Paranaíba-MS oferece uma narrativa de transformação e resiliência, em que os conceitos teóricos são aplicados com sensibilidade e criatividade para responder às demandas locais. A regularização fundiária em Paranaíba não é apenas uma resposta às ocupações irregulares, mas uma iniciativa que reafirma o direito à cidade como um bem comum, assegurando que todos os cidadãos tenham acesso aos benefícios de uma urbanização planejada e inclusiva.

A experiência de regularização fundiária em Paranaíba-MS abre espaço para uma agenda de pesquisa que aprofunde questões fundamentais relacionadas à urbanização e à justiça social. Estudos futuros podem investigar, por exemplo, o impacto de políticas de regularização na melhoria das condições de vida dos beneficiários, analisando como a formalização da posse reflete na segurança habitacional, no acesso a serviços públicos e na inclusão social.

Além disso, é essencial explorar o uso de tecnologias avançadas, como georreferenciamento por drones e sistemas integrados de dados, para otimizar processos de mapeamento e gestão fundiária, especialmente em municípios com recursos limitados. Outra área de pesquisa promissora diz respeito à relação entre regularização fundiária e sustentabilidade ambiental.

A investigação de práticas inovadoras para a recuperação de áreas de preservação permanente (APPs) em contextos urbanos pode oferecer soluções que equilibrem as demandas habitacionais com a preservação dos recursos naturais. Também é relevante analisar a eficácia de abordagens participativas, nas quais as comunidades locais sejam ativamente envolvidas na definição de prioridades e na implementação das políticas de regularização.

Esse enfoque não apenas amplia o engajamento social, mas também promove maior legitimidade e sustentabilidade aos processos, contribuindo para cidades mais justas e inclusivas.

REFERÊNCIAS

ABREU, João Maurício Martins de. Notas sobre a Herança Jurídica e Social da Questão Habitacional Brasileira: um Desafio à Aplicação do Direito à Moradia aos Assentamentos Informais. **R. EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 55, p. 66-86, jul.-set. 2011. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista55/Revista55_66.pdf. Acesso em: 04 maio. 2023.

ABREU, João Maurício Martins de. **A efetividade da defesa da moradia em juízo**: estudo de casos no Brasil. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da UFF. 2009. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado.

ALFONSIN, Betânia Moraes de. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997.

ALVES PEREIRA, Juliano Gil. **Notas sobre a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Socioambiental**: o Direito à Cidade Sustentável e a Concretização da Dignidade da Pessoa Humana. *In*: Direitos Humanos e Fundamentais: Estado, Sociedade e Efetividade. Organizadores: Elisabeth Maria de Mendonça Silva, Isael José Santana e Lisandra Martins Moreira. São Carlos: Editora Pedro & João, 2022, p. 213/228

AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. **Primeiras impressões sobre a lei 13465/2017**. São Paulo: ARISP, 2017.

ASCERALD, Henri. **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ASCERALD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BARBOSA, Lucília Goulart Cerqueira Camargo. **A tutela do Direito à moradia como forma de promover a dignidade da pessoa humana em face do Direito ambiental brasileiro**. Revista Brasileira de Direito Ambiental. São Paulo: Editora Fiuza, vol.32, 2012.

BRANT, Izabella Marinho; FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio; MÜLLER, Felipe da Silva. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça - STJ. **AgInt no REsp 1338246/SP**, Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em: 14/03/2017, DJe 20/04/2017. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **AREsp 109.078 / AC 2011/0311561-7/DF**, Relator: Ministro Sérgio Kukina, Julgado em: 09/08/2016. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgclefindmkaj/https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201103115617&dt_publicacao=25/08/2016. Acesso em: 7 jul. 2024.

de idade. **Diário oficial**, 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm#:~:text=L11700&text=LEI%20N%C2%BA%2011.700%2C%20DE%2013,\(quatro\)%20anos%20de%20idade](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm#:~:text=L11700&text=LEI%20N%C2%BA%2011.700%2C%20DE%2013,(quatro)%20anos%20de%20idade). Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário oficial**, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm?itid=lk_inline_enhanced-template. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. 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; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Diário oficial**, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. **Diário oficial**, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. **Diário oficial**, 1972. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L5868.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário oficial**, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990**. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. **Diário oficial**, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8009.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: SDH/PR, 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Súmula nº 486**. É impenhorável o único imóvel residencial do devedor que esteja locado a terceiros, desde que a renda obtida com a locação seja revertida para a subsistência ou a moradia da sua família. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 20 jun. 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2. ed. Coimbra:Coimbra, 2001.

CAPRA, Fritjof. **Ponto de mutação. A ciência, a sociedade e a cultura emergente**. 24 e. São Paulo, Editora Cultrix, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CATALÁ, Larissa Souza; CARMO, Roberto Luiz do. O conceito de aglomerado subnormal do IBGE e a precariedade dos serviços básicos de infraestrutura urbana. **R. bras. Est. Pop.**, v.38, 1-24, e0154, 2021.

COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. Regularização Fundiária de Interesse Específico. **Boletim do IRIB**, v. 344, p. 28-51, mar., 2012.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DONNE, John. **Devotions upon Emergent Occasions**. Meditação XVII, 1624.

DUMAZEDIER, Joffre. **Lazer e Cultura Popular**. Perspectiva, 2008.

ESQUINCA, Michele Marie Méndez. **Os deslocamentos territoriais dos adultos moradores de rua nos bairros Sé e República** (Dissertação). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil, 2013.

FERNANDES, Edésio. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. **Oculum**, n. 6, p. 49-57, 2006.

FIGUEIREDO, Patrícia. **Brasil registra mais de 17 mil casos de violência contra moradores de rua em 3 anos**. Publicado: 17/06/2019, G1, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/06/17/brasil-registra-mais-de-17-mil-casos-de-violencia-contramoradores-de-rua-em-3-anos.ghtml>> Acesso em: 10 de set. 2023.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

GALLO, Zildo. **Ética e moral são a mesma coisa? Por que pensar a respeito?**. Publicado: 14 de agosto de 2015. 2015. <https://zildo-gallo.blogspot.com/> Disponível em: <https://zildo-gallo.blogspot.com/2015/08/etica-e-moral-sao-mesma-coisa-por-que.html>. Acesso em: 23 ago. 2023.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GLASS, Ruth. **Introdução a "Londres: Aspectos da Mudança"**. Londres: Centro de Estudos Urbanos, 1964.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. **Revista do Direito**, v.2, n.52, p. 93-111, maio-set., 2017.

GOMES, Rita de Cassia Maciazeki. (2006). **Gente-caracol: A cidade contemporânea e o habitar as ruas** (dissertação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/8342>. Acesso em 05 mai. 2023.

GOOGLE EARTH MAPS. **Bairro Daniel V – Paranaíba/MS**. 2024. Disponível em: https://www.google.com/maps/dir/bairro+Daniel+V/Parana%C3%ADba%2FMS/@-19.6765978,-51.2740841,12z/data=!3m1!4b1!4m8!4m7!1m0!1m5!1m1!1s0x9499658c3248de25:0x82925c667f225d56!2m2!1d-51.1916824!2d-19.6766166?entry=tту&g_ep=EgoyMDI0MDgyOC4wIKXMDSoASAFQAww%3D%3D Acesso em: 23 ago. 2023.

GUIMARÃES, Carlos A; CARNUT, Leonardo; MENDES, Aquilas. A questão racial e os limites do desenvolvimento econômico-social brasileiro: uma perspectiva crítica. **Am. Lat. Hist. Econ.** v.29 n.1 México ene./abr. 2022 Epub 07-Mar-2022. Disponível em: <https://doi.org/10.18232/20073496.1185>. Acesso em: 23 ago. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. 2010. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/pdf/Pag_129_Domicilios%20em%20aglomerados%20subnomais_Urbaniza%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados. Paranaíba/MS**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ms/paranaiba.html>. Acesso em: 10 jan. 2024.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022). In. **Desenvolvimento Social: Relatórios de Atividades / Técnicos**. Marco Natalino, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=faa83eb1-f7fb-44d9-ba91-341a7672611d>. Acesso em: 22 jul. 2023.

JACOBI, Pedro. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, p. 191-198, mar., 2003.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses. Urbanização, meio ambiente e vulnerabilidade social. **IPEA: boletim regional, urbano e ambiental**, p. 141-148, n. 5, jun., 2011.

KÜSTER, Percy José Cleve. **REURB** - Regularização Fundiária Urbana: do caos à dignidade, da teoria à prática. São Paulo: YK, 2024.

LAGO, Luciana Corrêa; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades. A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana.** Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1996.

LOUREIRO, Francisco. Usucapião coletivo e habitação popular. **Revista trimestral de direito civil**, v. 9, p. 24-49, 2002.

LUCENA, Felipe Campos; SILVA, Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da. O direito à cidade sustentável como direito fundamental. **Anais... XVII Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito.** Florianópolis, CONPEDI, 2008.

MAIA, Walter Carlos Guido. **Manual de regularização fundiária.** Belo Horizonte: Editora BH, 2024.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. *In*: CASTRIOTA, Leonardo Basci. (org.). **Urbanização Brasileira: redescobertas.** Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003. p. 78-96.

MASTRODI, Josué. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 113-134, jul.-dez., 2013.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia: direito especial de personalidade?** Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação stricto sensu em direito da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, 2009. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUBD-96NMX4>> Acesso em: 01 de set. 2023.

MOTTA, Márcia. Movimentos rurais nos Oitocentos: uma história em (re)construção. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 16, p. 113-128, 2001.

OEA. Organização dos Estados Americanos. Fórum Social das Américas. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade.** 2004. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2021.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PARANAÍBA (MS). Departamento de Habitação. **Porcentagem de Regularizações Fundiária**. [s.d]. Disponível em: <https://www.agehab.ms.gov.br/paranaiba-3/>. Acesso em: 30 nov. 2023.

PAULO, Rodolfo Fares. **Crescimento urbano desordenado: o papel do estado e da sociedade diante dos impactos socioambientais**. Porto Alegre: Editora Fi, 2018.

PINHEIRO, Gabriele Araújo; RODRIGUES, Wagner de Oliveira. Direito fundamental à cidade sustentável e os dilemas do planejamento urbano no Estado Democrático de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v.107, p. 373-387, jan.-dez., 2012.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. A regularização fundiária inserida na ordem constitucional: regularizar, produzir e fiscalizar. *In*: DEMARI, Lizandra. (org.). **Regularização fundiária: como implementar**. Porto Alegre: MPRS, p. 10-19, 2011.

RIOS, Arthur. **Regularização fundiária urbana**. Curitiba, Juruá, 2012.

ROLNICK, R. **Pactuar o território: desafio para a gestão de nossas cidades**. 2008. Disponível em: <http://raquelrolnick.wordpress.com/2008/09/01/desafios-da-gestao-urbana/>. Acesso em: 17 out. 2022.

ROLNICK, Raquel. **Pactuar o território: desafio para a gestão de nossas cidades**. 2008. Disponível em: <http://raquelrolnick.wordpress.com/2008/09/01/desafios-da-gestao-urbana/>. Acesso em: 7 dez. 2020.

SABINO, Jamilson Lisboa. **Tratado sobre parcelamento do solo urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2011.

SIQUEIRA, Marina Toneli. Dossiê: desenvolvimento desigual e gentrificação da cidade contemporânea. **Cad. Metrópole**, v. 16, n.32, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3205>. Acesso em: 22 jun. 2023.

SOUZA FILHO, Antônio Maria Claret. Resenha: Unpleasant Design. Savicic, Gordan e Selena Savic (Ed.); Korac, Nikola (Ilustrador). G.L.O.R.I.A, 2016. **Revista Espinhaço**, v.7, n.1, 2022. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3955002>. Acesso em: 23 ago. 2023.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 1998.

XAVIER, Laércio Noronha. Estatuto da Cidade: caixa de ferramentas do planejamento urbano no Brasil. *In*: MENDONÇA, Maria Lirida Calou de Araujo e; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho Pagliarini; KOZINKOSKI, Sandro Marcelo. (coord.). **Direito ambiental II**. Florianópolis: FUNJAB, p. 286 - 315, 2012.