



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

JÔNATAS CLAUDIO FARIAS MACIEL

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM NÚCLEOS URBANOS  
INFORMAIS: EXAMINANDO OS MARCOS REGULATÓRIOS PARA A  
TITULAÇÃO HABITACIONAL**

SOUSA – PB  
2023

JÔNATAS CLAUDIO FARIAS MACIEL

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM NÚCLEOS URBANOS  
INFORMAIS: EXAMINANDO OS MARCOS REGULATÓRIOS PARA A  
TITULAÇÃO HABITACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, como exigência parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Pe. Paulo Henrique da Fonseca

SOUSA – PB  
2023



JÔNATAS CLAUDIO FARIAS MACIEL

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM NÚCLEOS URBANOS  
INFORMAIS: EXAMINANDO OS MARCOS REGULATÓRIOS PARA A  
TITULAÇÃO HABITACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, como exigência parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em, 6 de novembro de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Pe. Paulo Henriques da Fonseca  
Orientador – CCJS/UFCG

---

Examinador – CCJS/UFCG

---

Examinador – CCJS/UFCG

Dedico este trabalho a Deus, aos meus pais, familiares e amigos que sempre acreditaram e confiaram em mim.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, autor da vida e Senhor da história, por ter me conduzido nessa árdua caminhada, por ter me sustentado nas dificuldades e me guiado na busca incessante das conquistas. Ao cuidado divino de Nosso Senhor Jesus Cristo, sob a intercessão de Nossa Senhora do Carmo e de São Francisco de Assis, santos de minha especial devoção.

Neste percurso acadêmico tive feitos que jamais imaginei que os realizaria, foi novamente a graça divina. Sinto-me honrado em concluir a graduação na Faculdade de Direito de Sousa, como sonhei ainda no ensino fundamental, para mais tive a grata satisfação de ser aprovado na primeira tentativa no Exame 37º da Ordem dos Advogados do Brasil, consagrando os meus esforços e enchendo-me de alegria e esperança. Fundar e presidir o Núcleo de Apoio ao Estagiário, ladeado por tantos amigos, foi gratificante.

Agradeço imensamente a minha amada família, meu pai Cláudio e minha mãe Janisléa, que me ensinaram os valores essenciais da vida e sempre estiveram do meu lado, ao meu irmão Cristóvão, um amigo de todas as horas.

Ao meu querido avô Moacir, com a saúde fragilizada em razão das intempéries da idade, tenho absoluta certeza que ele se contentaria com a posição de seu neto.

Presto homenagem póstuma aos meus avós maternos José Saraiva e Lourdes, como também a minha amada avó paterna dona Mocinha, mulher formidável, sempre os guardarei no mais íntimo do coração.

A minha tia Mazé, mesmo residindo em um estado distante se torna presente sendo presença em nossas vidas, em seu nome abraço todos os meus tios e tias agradecendo-os por tudo. Ao meu padrinho Gilberto e madrinha Maria do Carmo, pelos conselhos e incentivos.

A Rosângela, a qual de forma leal sempre esteve comigo nos momentos que precisei, sou extremamente grato por sua amizade.

Aos professores do Curso de Direito por todos os ensinamentos, conselhos e puxões de orelha, vocês foram importantes nesse processo formativo e um espelho para o futuro profissional.

Minha gratidão à Defensoria Pública da Paraíba através do Defensor Dr. Clayvner, excelente profissional, Dra. Aurora, delicada e gabaritada em tudo que faz e a dona Nilza que abraçou-me como se velho conhecido fosse.

Agradeço aos amigos e amigas que a universidade me proporcionou, em especial Rosana, José Antônio, Lucas, Elaine, Daniele, Anielly, Larissa e Fabiana, pela amizade leal e sincera. Foram inúmeros desafios vencidos nas atividades acadêmicas, juntos compartilhamos alegrias e sofrimentos.

E por fim ao meu orientador Professor Dr. Pe. Paulo Henriques da Fonseca, pela forma paciente e prestativa com que me ajudou na preparação deste trabalho. Sou grato, ainda, pela inserção nos grupos de produção científica, área que o senhor é entusiasta.

“A desigualdade urbanística é uma marca das cidades brasileiras. Ela se manifesta na segregação espacial, na falta de infraestrutura básica e na exclusão social”.

(Milton Santos)



## RESUMO

A regularização fundiária urbana consiste em um procedimento que tem como objetivo regularizar a situação legal dos imóveis e respectivamente dos núcleos urbanos informais, definidos como assentamentos humanos irregulares não dotados na maioria das vezes da infraestrutura básica necessária. A pesquisa se delineou através da revisão bibliográfica e documental com a análise da legislação vigente a respeito desta matéria, além dos dados empíricos que visam à compreensão dos números de núcleos informais existentes, domicílios a serem titularizados, população atingida, nível de infraestrutura urbana presente para a integração a cidade e demais características inerentes. Os municípios neste ensejo são protagonistas do processo de regularização com a edição da Lei de nº 13.465/2017, pois é o ente mais próximo da realidade, sem, contudo, retirar o compromisso que também foi estendido aos demais entes federados, pessoas interessadas e dos órgãos auxiliares da justiça. No entanto, a pesquisa denota a necessidade de um debate público e informativo, envolvendo o Poder Público, o judiciário e a sociedade civil organizada para esclarecer os benefícios proporcionados pela regularização para a segurança jurídica das famílias, garantia do direito à moradia e a integração à cidade, além das responsabilidades práticas para a sua efetivação. Do mesmo modo, torna-se importante que haja a dotação orçamentária de recursos públicos para o auxílio aos municípios, onde os quais nem sempre possuem o corpo técnico preparado para a elaboração do projeto, assim cabe a celebração de parcerias com Cartórios de Registro de Imóveis, Defensoria Pública e o Ministério Público para alcançarem esse fim. A ausência de dados técnicos precisos denota o quanto o assunto é de difícil tracejo técnico para delimitação e diferenciação no aspecto urbano das cidades brasileiras. Assim, a regularização urbana é uma oportunidade para a democratização da moradia, integração à cidade e disposição de intervenções urbanísticas voltadas à população.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária urbana. Legislação. Municípios. Titularização. Moradia.

## ABSTRACT

Urban land regularization consists of a procedure that aims to regularize the legal status of properties and, respectively, informal urban centers, defined as irregular human settlements that, in most cases, do not have the necessary basic infrastructure. The research was outlined through a bibliographical and documentary review with the analysis of current legislation regarding this matter, in addition to empirical data aimed at understanding the numbers of existing informal centers, households to be titled, population reached, level of urban infrastructure present for integration into the city and other inherent characteristics. The municipalities in this context are protagonists of the regularization process with the publication of Law N<sup>o</sup>. 13,465/2017, as it is the entity closest to reality, without, however, withdrawing the commitment that was also extended to other federated entities, interested people and auxiliary justice bodies. However, the research denotes the need for a public and informative debate, involving the Public Power, the judiciary and organized civil society to clarify the benefits provided by regularization for the legal security of families, guaranteeing the right to housing and integration into city, in addition to the practical responsibilities for its implementation. Likewise, it is important that there is a budgetary allocation of public resources to help municipalities, where they do not always have the technical staff prepared to prepare the project, so it is necessary to enter into partnerships with Property Registry Offices, Public Defender's Office and the Public Prosecutor's Office to achieve this purpose. The absence of precise technical data denotes how difficult the subject is to trace technically for delimitation and differentiation in the urban aspect of Brazilian cities. Thus, urban regularization is an opportunity for the democratization of housing, integration into the city and provision of urban interventions aimed at the population.

**Keywords:** Urban land regularization. Legislation. Municipalities. Titling. Housing.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIações**

Art. - Artigo

BNH - Banco Nacional de Habitação

CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Públicas

CRF - Certidão de Regularização Fundiária

CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

NUI - Núcleo Urbano Informal

MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional

REURB - Regularização Fundiária Urbana

REURB S - Regularização Fundiária Urbana Social

REURB E - Regularização Fundiária Urbana Específica

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>HISTÓRIA DA POLÍTICA URBANÍSTICA NO BRASIL .....</b>	<b>16</b>
2.1	A FORMAÇÃO DA URBE .....	17
2.2	AS REFORMAS URBANAS EM SÃO PAULO E RIO DE JANEIRO.....	19
2.3	POLÍTICA URBANA A PARTIR DA DÉCADA DE 1930.....	21
2.4	OCUPAÇÃO IRREGULAR DO SOLO URBANO .....	25
2.5	A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA.....	27
<b>3</b>	<b>MARCOS REGULATÓRIOS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....</b>	<b>29</b>
3.1	O ESTATUTO DAS CIDADES E A POLÍTICA DE REURB .....	30
3.2	A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA ATRAVÉS DA LEI Nº 13.465/2017 .....	33
3.3	O DIREITO À MORADIA E A REURB NA LEI Nº 14.620/2023 .....	38
<b>4</b>	<b>A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NOS NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS .....</b>	<b>40</b>
4.1	A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA .....	44
4.2	O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA REURB .....	45
4.3	TITULAÇÃO CARTORIAL DOS IMÓVEIS.....	48
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>51</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>55</b>

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O urbanismo desempenha papel fundamental para o planejamento, desenvolvimento e a organização dos espaços urbanos públicos e privados ao longo de décadas. O crescimento das áreas urbanas desafia os estudiosos para a consecução de técnicas, regras e políticas voltadas à preservação deste espaço com a atenção para com a população residente e os problemas diários por ela enfrentados.

Os desafios são oriundos de um passado próximo, onde a preocupação com as questões urbanísticas foi relegada a segundo plano, negligenciando-se a aplicação de regras básicas de ordenamento e organização urbana nas cidades. Em primeiro plano, as cidades não tinham leis com critérios claros a serem aplicados para as construções o que favoreceu o surgimento de casebres, vielas e espaços outros os quais ficaram conhecidos pela ausência de salubridade, gerando assim inúmeras doenças para a população em tempos em que a medicina não tinha o suporte para atendê-los.

Ao falar de urbanismo, indubitavelmente, não se pode afastar-se da realidade política, social e econômica de cada período histórico, responsável por moldar as configurações urbanísticas hoje observadas nas cidades. Deste modo, os diplomas normativos vigentes em cada época representam as peculiaridades daquele período histórico.

Por outro lado, desde a colonização, habituou-se a ver a concentração de terras nas mãos de poucos proprietários, sendo que a visão da Coroa Portuguesa era de povoação e interiorização, tendo doado neste período inúmeras glebas para pessoas influentes da política colonial. Assim, por primeiro no campo e a *posteriori* na zona urbana, a discussão sobre o uso e ocupação do solo tem sido cada vez mais enfatizada.

A regularização fundiária tem recebido atenção por parte do legislador, sendo este um mecanismo que pode legalizar inúmeros núcleos habitacionais, titularizando os imóveis das famílias que já estão na posse, bem como dotando essas áreas da infraestrutura necessária para o desenvolvimento local e a integração ao perímetro urbano.

A Constituição Federal de 1988 é um marco com relação à política urbana, pois dispôs de Capítulo próprio tratando desta temática, apontando as diretrizes que devem ser observadas nos municípios. A esse respeito, elevou o Plano Diretor como norma básica para gerir as regras urbanísticas nos municípios de população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes, para o melhor aproveitamento e uso do solo. De certo, preocupou-se também com a qualidade de vida da população ao ainda em 2000, pela Emenda à Constituição nº 26, elevar à moradia a direito social fundamental.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, é o responsável por regulamentar a política urbana já prevista na Constituição, bem como a organização das cidades brasileiras que se caracterizam pela exclusão socioespacial e a ausência de obras e investimentos nos serviços básicos.

A regularização fundiária, com a sanção da Lei nº 11.977/2009, começa a ganhar regras claras para a sua execução. A citada lei introduz o programa de habitação popular mais importante dos últimos tempos Minha Casa, Minha Vida, que visa construir imóveis para diferentes faixas de beneficiários, atingindo diferentes camadas sociais.

Neste contexto, compreendendo que a Reurb é merecedora de maior atenção, foi editada a Lei nº 13.465/2017, desta feita, tratando diretamente da regularização fundiária urbana, cujo foco, diferentemente das normas anteriores, é para a titulação dos imóveis presentes nos núcleos urbanos tidos como informais.

A temática torna-se desafiadora quando se analisam os dados informativos das condições dos núcleos informais e da população residente. Órgãos governamentais desenvolvem pesquisas com metodologias próprias a fim de melhor entender essa realidade, auxiliando com seus dados para a implementação de programas que visem à regularização dessas áreas como está previsto na lei.

Igualmente, os municípios têm papel fundamental como propulsores da Reurb em seus núcleos, cabendo atenção para a construção de seus projetos respeitando o que determina a legislação.

A promoção da titulação deve seguir critérios que foram anexados na Lei de Registros Públicos, após modificações trazidas pela Lei nº 13.465/2017, referindo-se às formas de aquisição originária da propriedade como a legitimação fundiária e o reconhecimento da posse.

A presente pesquisa tem como objetivo precípua analisar a Regularização Fundiária Urbana a ser aplicada nos Núcleos Urbanos Informais à luz do que preconiza a legislação que trata dessa matéria, para assim compreender as modificações apresentadas e a sua aplicação nos procedimentos de titulação. Como é sabido, as cidades brasileiras possuem imóveis que formam os núcleos urbanos informais, carecendo de regularização e da garantia de investimentos públicos que levem qualidade de vida para a população.

Como objetivos específicos que permitirão o aprofundamento das características da regularização, têm-se: a análise da situação ora observada nas cidades do país com a presença de habitações não regularizadas; estudo da legislação aplicada ao procedimento da Reurb e por fim interpretar os dados estatísticos, para deste modo, compreender o cenário atual e quais as intervenções a serem realizadas.

A metodologia utilizada nesta pesquisa foi o método estatístico, com ênfase em dados do Censo do IBGE de 2022 e do IPEA de 2022, apresentando informações acerca dos núcleos urbanos e da capacidade dos mesmos para receberem a Reurb na forma da lei. Para tanto, aplicou-se o método hermenêutico com enfoque histórico para a interpretação dos dados levantados. Ademais, a pesquisa é de natureza descritiva contando com fundamentação documental, através das leis infraconstitucionais, além disso, é bibliográfica com o apoio de teses, artigos científicos e monografias.

O segundo capítulo deste trabalho traz à baila a história do direito urbanístico no Brasil, partindo da formação da Urbe com dados históricos das primeiras cidades no Oriente Médio, para em seguida abordar o urbanismo no Brasil a partir de sua colonização, passando pelo Império com a ruptura da escravidão e a migração dos escravos para as cidades. Por conseguinte, discorre sobre o período após a Proclamação da República, com as reformas sanitárias ocorridas em São Paulo e no Rio de Janeiro, por último, destaco a Era Vargas, o processo de industrialização que atraiu milhares de pessoas ao sudeste brasileiro, além dos problemas inerentes a ocupação irregular do solo urbano e o princípio constitucional da função social da propriedade.

Em seguida vislumbra-se o terceiro capítulo no qual são analisadas as legislações referentes à Reurb, com destaque ao Código da Cidade, importante

diploma para o direito urbanístico, a Lei 11.977/2009, referente ao programa de habitação, a Lei nº 13.465/2017 que trata diretamente da Reurb e a Lei nº 14.620/2023.

O quarto capítulo trabalha com os núcleos urbanos informais, classificando-os e apresentando os dados estatísticos produzidos pela pesquisa do IPEA, compreendendo que a amostragem tem caráter exploratório. Além disso, se trabalha com o instituto da legitimação fundiária; a competência do municipal para os assuntos urbanísticos e as alterações realizadas na Lei de Registros Públicos.

Pelo acima exposto, o presente trabalho promoverá o debate acerca da Reurb, definindo-a, problematizando e apontando as possíveis soluções que podem ser aplicadas pelos legitimados. A defasagem habitacional e a moradia digna são aspectos que serão tratados ao longo do texto com o fito de primar por uma política urbana participativa e inclusiva.



## 2 HISTÓRIA DA POLÍTICA URBANÍSTICA NO BRASIL

A urbanização no Brasil a exemplo do que ocorreu em outros países é marcada por uma série de mudanças ao longo do tempo que refletem as questões sociais, políticas e econômicas. Do período colonial aos dias atuais, experimentou-se a desorganização em termos de urbanização com problemas a serem superados para a efetivação de direitos básicos dos cidadãos.

Etimologicamente a palavra urbanismo advém do latim *urbs*, significando cidade, deste modo sua evolução está ligada umbilicalmente à formação dos primeiros núcleos habitacionais. Assim, para melhor compreender a formação urbana e em seguida a urbanização se faz necessário analisar a edificação da cidade brasileira a partir de sua herança colonial marcada pela desigualdade socioespacial (Ferreira, 2005).

Em primeiro plano a urbanização constitui-se como um fenômeno moderno, cuja ascensão é fruto da sociedade industrializada. Vê-se que a industrialização transformou a paisagem dos centros urbanos povoando-os com fábricas, escritórios e prédios, além de habitações precárias. Registra-se a ausência do saneamento básico com a deposição de dejetos diretamente na natureza, ocupação de áreas de risco e o comprometimento do meio ambiente (Silva, 2010).

A indústria tardia concentrada apenas em uma região do país ampliou os fluxos migratórios tornando desafiadora a gestão urbana, haja vista os inúmeros problemas acarretados com a ocupação do solo. Atribui-se, historicamente, a determinados marcos como a abolição da escravatura, planos para embelezamento das capitais e a segregação das áreas centrais para o surgimento das habitações precárias reconhecidas pela ausência de infraestrutura mínima para a sobrevivência de seus moradores.

O índice de urbanização tem se acelerado nas últimas décadas, conforme dados do Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE existem no país 90.688.021 (noventa milhões, seiscentos e oitenta e oito mil e vinte e um) domicílios, um aumento de 34% (trinta e quatro) por cento quando comparado com o Censo de 2010 (IBGE, 2022).

No tópico seguinte passamos a tratar da formação das cidades com ênfase no processo histórico o qual foi fundamental na ocupação desordenada do solo

urbano. Ademais, se destacará a ocupação do solo e a ausência de planejamento para enfrentamento da problemática ao longo de décadas no país.

## 2.1 A FORMAÇÃO DA URBE

A constituição das primeiras cidades remonta ao ano 3500 a.C. na região do Rio Tigre e Eufrates no oriente médio, no entanto o desenvolvimento urbanístico vai se destacar na primeira metade do século XIX. Doutrinariamente, compreende-se a existência de três fases para a formação da urbe, a primeira delas é o pré-urbano com a presença de pequenos grupos homogêneos, evoluindo a *posteriori* para as tribos, em segundo lugar aparece à sociedade pré-industrial com o desenvolvimento da metalurgia, arado e a roda, bem como a escrita e, em terceiro o estágio da cidade moderna, organização humana caracterizada pela industrialização e os avanços tecnológicos (Silva, 2010).

O homem, no instinto de sua sobrevivência, observou que a unidade de forças em uma mesma comunidade permitiria o enfrentamento das dificuldades impostas pelo meio no qual estava inserido. A prática de atividades agrícolas básicas e o lento surgimento de apetrechos fez evoluir a técnica com a transformação da coletividade.

No Brasil os antecedentes para o processo de urbanização estão ligados diretamente a forma de colonização implementada pela Coroa Portuguesa e a concessão de terras denominadas sesmarias para a ocupação das pessoas. A grande extensão territorial da colônia dificultava o domínio das terras, haja vista que havia uma concentração no litoral em detrimento do vasto interior. Nos municípios se edificaram casas e áreas para produção, contudo a propriedade não possuía um valor comercial, mas em tudo favorecia a classe dominante da época (Ferreira, 2005).

A Independência do Brasil do Reino de Portugal em 1822 e as décadas seguintes ampliaram o latifúndio brasileiro com a expulsão de posseiros, pois não havia uma regra definida quanto à comercialização de terras. Essa definição apenas ocorreu em 1850 com a criação da Lei de Terras que em síntese salvaguardou os grandes latifundiários e com isto criou parcela notável de mão de obra formada pela maioria da população (Kamers Filho, 2022).

O fim da escravidão no país deu-se para satisfazer os ideais abolicionistas ingleses, importante parceiro comercial, bem como após ameaças para o fechamento dos portos brasileiros. A Lei 3.353/1888, Lei Áurea, aboliu legalmente a escravatura, expondo milhares de escravos a uma realidade de dificuldades, haja vista a não absorção da mão de obra no mercado de trabalho, desta maneira continuou a atividade laborativa subumana, escrava e de exclusão social (Rubin; Bolfe, 2014).

Os avanços legislativos pela primeira vez diferenciavam o solo público do privado, tornando possível já neste período a regulamentação da terra urbana com a padronização do seu uso e respectiva ocupação, abria-se espaço ainda para sua valorização econômica. Outrossim, observou-se a hegemonia da elite no controle das áreas centrais das cidades e do solo urbano o que afastou as camadas menos favorecidas para as localidades mais longínquas.

Expressiva parcela da população na qual estavam inseridos os escravos e os imigrantes não teve acesso à propriedade da terra. Assim, não restava alternativa a não ser migrar para as áreas urbanas das cidades, criando aglomerados habitacionais subnormais, cuja característica era a insalubridade e a total ausência de infraestrutura básica o que gerou a proliferação de sérias doenças.

A transição do século XIX para o século XX não apresentou relativas mudanças no cenário urbano nacional, seguia a lógica outrora observada, onde a produção agrícola se concentrava no campo e na cidade se exercia o controle de sua comercialização, fala-se do caráter de cunho político e administrativo observado nos núcleos urbanos da época. Na produção se destacou a cultura cafeeira com ênfase nos Estados de São Paulo e Minas Gerais, neste sentido a capital paulista observou um crescimento econômico invejável, entretanto o Rio de Janeiro por ser a capital federal era possuidora de população superior a desta e de outras cidades.

Ainda neste período de agroexportação com o advento da Proclamação da República vislumbrou-se que as grandes cidades do país não poderiam ficar à margem da tradição de cidades europeias, pois neste instante a economia nacional girava em torno da exportação de café. Era preciso que houvesse intervenções urbanas para criarem uma nova imagem da cidade, por outro lado, era o objetivo premente das classes dominantes afastarem a população não civilizada para locais distantes do centro.

## 2.2 AS REFORMAS URBANAS EM SÃO PAULO E RIO DE JANEIRO

O centro político e econômico do Brasil foi se consolidando ao longo dos anos, tendo os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais importância para a organização nacional. Neste sentido, as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, precisavam passar por reformas urbanas com o fito de suplantar os problemas sanitários e de saúde pública e o embelezamento de seus respectivos perímetros urbanos. Era um período de abertura econômica e internacional, sendo de interesse da Primeira República passar uma imagem que se assemelhasse ao observado nas grandes cidades europeias.

A questão urbanística nestas duas cidades segue chamando a atenção dos estudiosos, pois as mesmas receberam um maior contingente populacional que foi sendo ampliado nas décadas seguintes. Deste modo, levando em consideração que os problemas urbanos persistem no Rio de Janeiro e em São Paulo, caracterizados pela formação de inúmeras favelas com habitações frágeis e totalmente desprovidas de infraestrutura, apesar de ser um problema que a maioria das cidades enfrenta, se faz necessário compreender e historiar a condição destas duas cidades como exemplo do que ocorreu e continua acontecendo.

A intervenção nas cidades se mostrava necessária diante da situação das habitações e a condição de insalubridade que gerava constantes epidemias de diferentes doenças. A transição do século XIX para o século XX, marcada pela chegada de imigrantes de outros países para o trabalho nas lavouras paulistas, fez que parte deste público optasse por se estabelecer na própria capital, São Paulo. Assim, era preciso sanear a cidade, ofertar serviços básicos e permitir o embelezamento de praças e espaços públicos de uso comum da população (Lucchesi, 2015).

As ações governamentais que foram instituídas visavam estimular a moradia operária higiênica, cujo trabalho foi realizado em relatório da Comissão de exame e inspeção das habitações operárias e cortiços no Distrito de Santa Efigênia, bairro da capital paulista, formado por médicos e engenheiros. Em sua orientação para o poder público defendeu-se a eliminação destas moradias, em razão do risco epidemiológico e da ausência de salubridade. Após estes fatos, preocupou-se o

legislador em criar o Código Sanitário de São Paulo publicado em 1893 (Cerasoli, 2004).

Apesar dos esforços envidados nas estratégias para organização e melhoria dos espaços urbanos com a prática de uma higiene defensiva com uma série de obras visando à adequação habitacional e a moralização e disciplina da população, observou-se a permanência dos cortiços ao longo do século XX até o século XXI, dada a facilidade que estes bairros oferecem para alguns serviços, como o transporte, bem como o fomento ao interesse imobiliário que se lucra com os alugueis (Bresciani, 2010).

O Rio de Janeiro, apesar de ser a capital brasileira, no mesmo período do que ocorreu na cidade de São Paulo, tratava-se de um lugar com inúmeras dificuldades para se viver, agregando os problemas urbanos e as questões geográficas. O perímetro central da cidade, em face do acelerado crescimento, se notabilizou pelas ruas úmidas, sujas e pouco iluminadas, local propício ao surgimento de doenças. Além disso, as vias eram estreitas, o que dificultava a circulação dos bondes, carruagens e transeuntes.

Entre 1903 e 1906 governou a cidade do Rio de Janeiro o prefeito Francisco Pereira Passos, cuja formação era de engenheiro. Imperava a época o sentido capitalista de que as cidades deveriam passar por um processo de embelezamento, dando o viés moderno ao dito novo Brasil. As reformas envolviam a recuperação do porto, sistema viário para alargamento e abertura de ruas e melhorias nos espaços públicos de convivência, bem como a arrecadação de impostos e sua comercialização (Ferreira Freitas *et. al*, 2023).

A reforma urbana amplamente conhecida como Bota-Abaixo teve intervenções sanitárias com a participação de Oswaldo Cruz, renomado médico e bacteriologista, tendo defendido que as moradias insalubres e a ausência de investimentos para urbanização da cidade motivavam as doenças observadas naquela época. Nesta oportunidade os cortiços presentes na área central da cidade foram demolidos, sendo, inclusive, proibida a construção de novas moradias nesses locais.

Demonstrou-se, ainda, que a substituição dos cortiços predominantes na cidade, foi à mola propulsora para que os morros fossem ocupados nos arredores da cidade fazendo surgir às favelas, problemática ainda hoje observada, onde

inúmeras pessoas ocupam essas áreas sem a devida assistência do poder público para a infraestrutura de habitação e urbana. Ao longo de décadas e de forma paulatina o termo foi utilizado com relação ao aglomerado de barracos em situação de precariedade que ocupou terrenos públicos e privados sem qualquer infraestrutura básica para o respeito à dignidade da pessoa humana (Valladares, 2005).

Em vista disso as mudanças na cidade do Rio de Janeiro continuaram desta feita no governo municipal do Prefeito Carlos Sampaio, tendo como objetivo preparar as comemorações para o centenário da Independência do Brasil em 1922. Durante quase dois anos as intervenções foram realizadas no entorno do Morro do Castelo, local de relevante simbolismo para a cidade por recordar o passado colonial.

A visão era que o evento seria um marco para apresentar a cidade e o país ao mundo, assim se legitimaria as reformas urbanas que foram feitas. A nova cidade valorizou a área central e demonstrou aos estrangeiros que era possuidora das condições necessárias para sediar eventos nacionais e internacionais, abrindo as portas para o mundo (Ferreira Freitas, *et. al*, 2023).

A reforma de Carlos Sampaio seguiu a lógica das anteriores ao priorizar o embelezamento e o saneamento das áreas centrais da capital fluminense, contudo, os problemas estruturais projetados pela segregação social seguiram em voga. A fragmentação das classes sociais menos favorecidas fez surgir uma parcela considerável de pessoas que continuou a residir desta feita nos morros, representando a precariedade das moradias, exposição a doenças, esgotos e dejetos, privando-os do acesso a serviços básicos inerentes à sobrevivência humana, se perpetuava assim o modelo de uma sociedade desigual formada por exploradores e aqueles que não podiam se furtar da exploração.

### **2.3 POLÍTICA URBANA A PARTIR DA DÉCADA DE 1930**

O início da década de 1930 trouxe mudanças políticas que se notabilizaram na história do Brasil. À ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República redirecionou os esforços para a construção de um Estado nacional forte, tendo como base o desenvolvimento industrial impulsionando a urbanização das cidades

do país, haja vista o emprego de mão de obra nos setores industriais que estavam surgindo (Kamers Filho, 2022).

O projeto de Vargas visava a sua manutenção no poder e para tanto dentre as prioridades de seu governo estavam à modernização urbana e o conservadorismo agrário, ou seja, era seu objetivo suplantar a tradição de um país eminentemente agrário olhando mais para o urbano. As políticas públicas por ele pensadas não resolveram a situação fundiária caótica e concentradora que caracterizava o espaço rural brasileiro (Bercovici, 2020).

No tocante à institucionalização da política urbanística no âmbito da administração pública foram criados órgãos com a responsabilidade de gerenciá-las, como o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP em 1936, ligado ao Governo Federal. Por conseguinte, foram propostos os primeiros planos diretores para o ordenamento das cidades, no entanto não se executaram.

Neste mesmo sentido, observou-se uma série de garantias trabalhistas para os trabalhadores urbanos em detrimento das condições do trabalhador rural, sempre renegado em seus direitos.

Para a intensificação da industrialização, o governo propôs uma série de mudanças na base econômica e social, como a substituição de importações; aumento da força de trabalho operário; retirada das tarifas aduaneiras com relação a estados federados no intuito de facilitar a circulação da economia local; expansão da infraestrutura rodoviária e ferroviária e o estabelecimento de um salário mínimo nacional.

A industrialização se caracterizou por sua multisetorialidade com a indústria de bens correntes, bens de capital, transporte e energia elétrica. Assim, diante da situação do campo com a ausência da infraestrutura básica e a concentração industrial no eixo Rio/São Paulo, se observou fluxos migratórios internos entre as regiões do país. Os problemas sociais impulsionaram a migração da região nordeste ao sudeste do país, expondo a ausência do poder público na efetivação de políticas sociais e maiores investimentos a partir da realidade local (Matos, 2012).

Consolidava-se, assim, a política varguista de priorização do urbano com a indústria nacional e o descaso para com aqueles que habitavam e produziam no campo. Em um país de dimensões continentais os latifúndios continuam existindo, enquanto grande parcela da população não possui a terra para dela se retirar o

sustento. Todas as iniciativas de reforma agrária foram sendo sepultadas ao longo da história, sempre prevalecendo o interesse de seu proprietário.

O governo Juscelino Kubitschek no período de 1956 a 1961 continuou a impulsionar a indústria nacional carreando investimentos internacionais e incentivando sua interiorização. A construção de Brasília, cuja inauguração ocorreu se deu em 1960, transpôs pessoas de todas as regiões do país com o fito de trabalhar em sua edificação, os quais se estabeleceram na cidade que se transformou na capital nacional.

Paulatinamente aumentava o número de pessoas que residiam nas áreas urbanas, intensificando o êxodo rural do campo para a cidade, em face das novas perspectivas que se desenhavam, ou seja, crescimento econômico com postos de emprego e o descaso governamental para com este setor. Assim, surgiram outros pólos urbanos importantes na região nordeste com destaque para Salvador, Recife e Fortaleza que absorveram o contingente industrial.

A inserção no mercado de trabalho da população se destacou durante o período de 1967 a 1973, durante o Regime Militar, quando o milagre econômico representou uma nova fase na conjuntura de urbanização e migração.

Neste ínterim, percebe-se a mobilidade social ascendente com a manutenção da realidade de marginalidade e pobreza vivenciadas pela maioria da população. Houve a expansão espacial dos centros urbanos de forma irregular sem a observância de regras básicas, era o surgimento das configurações metropolitanas atuais observadas em praticamente todos os estados da federação, principalmente nas cidades possuidoras de zonas industriais (Matos, 2012).

Do ponto de vista dos planos urbanísticos observou-se a primazia do tecnicismo em detrimento de uma política pública com visão social, em outras palavras não foram projetos propositivos, apesar das amplas reformas idealizadas na administração pública. Faltava aos chamados planos de discurso a aplicabilidade e compreensão do cenário urbano nas cidades, frente aos problemas de ordem socioeconômica provenientes deste espaço (Villaça, 1999).

Durante o regime militar a institucionalização da política urbana ganhou ênfase com a criação de órgãos e entidades com o fito de proporcionar o financiamento. Neste sentido, vislumbrou-se o surgimento do Banco Nacional de Habitação - BNH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, este último tido



como o primeiro órgão de cunho nacional responsável por tratar desta temática. No ano de 1974, ocorreu a substituição e criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Públicas - CNPU, sendo da mesma forma substituída em 1979 pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (Camargo; Bresciani, 2021).

Apesar dos avanços registrados durante o período supramencionado deve-se destacar a ausência de um plano de urbanismo nacional que concentrasse as políticas públicas a serem implantadas. Viu-se, na verdade, a continuidade da tecnocracia que emperrou a reversão do quadro de exclusão social e espacial que são marcas da existência do espaço urbano brasileiro.

Nos anos que antecederam a elaboração e promulgação da CRFB/88, período este de redemocratização, os movimentos sociais se levantaram com o objetivo de incluir no texto constitucional as normas referentes à política urbana. Desse modo, em síntese, assegurou-se, a competência do Município para o desenvolvimento urbano e a observância da função social da propriedade para a construção das cidades, sendo este um direito do cidadão em consonância com os direitos sociais fundamentais previstos (Martins, 2022).

Na CRFB/88, a política urbana tem previsão no Capítulo II, do Título VII, que dispõe Da Ordem Econômica e Financeira. Os arts. 182 e 183 são normativas que ditam a implementação da política urbana no país, prevendo, ainda, mecanismos a serem adotados pelo Poder Público para superação da situação de vulnerabilidade social na qual essas famílias estão inseridas.

O Direito à cidade reconhece que todos são sujeitos do mesmo, garantindo o pleno desenvolvimento das funções sociais e do acesso aos serviços públicos. Com isso, garantem-se à terra urbana, à moradia, o saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, o transporte e demais serviços públicos.

Com relação à função social da propriedade urbana a CRFB/88 estabelece que a propriedade urbana cumpra sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, ou seja, garantindo o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Relevante avanço foi a previsão para adoção dos planos diretores, nos termos do art. 182, cuja competência é dos municípios com população de mais de

20.000 (vinte mil) habitantes, trata-se de um instrumento básico para a política de expansão urbana. Ademais, o entendimento é que os planos diretores devem ser elaborados com base na participação da população e devem ser revisados periodicamente, haja vista a constante evolução do ordenamento urbano das cidades (Lenza, 2022).

Como instrumentos para o uso do solo, a Carta Magna dispôs da desapropriação de imóveis urbanos com a prévia indenização, bem como a exigência para com o proprietário do solo não edificado, subutilizado ou não utilizado para que faça o aproveitamento, em não se realizando pode tomar as seguintes medidas: parcelamento e edificação compulsórios; Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU de forma progressiva e por fim a desapropriação pelo interesse público com a indenização e os juros que forem de direito.

Em seguida o Art. 183 salvaguardou o domínio para a família possuidora de imóvel urbano, devendo medir até duzentos e cinquenta metros quadrados, sendo a moradia familiar no período de 5 (cinco) anos ininterruptos sem qualquer divergência do proprietário, devendo-se averiguar se os mesmos são proprietários de outros imóveis na zona rural ou urbana.

A culminância dos esforços dos movimentos sociais e dos estudiosos do urbanismo nacional foi à sanção da Lei nº 10.257/2001, hoje amplamente conhecida como Estatuto da Cidade. Sua função precípua é a regulamentação dos artigos constitucionais 182 e 183, além de determinar as diretrizes gerais para a política urbana no país. A legislação inova ao propor cidades mais justas, sustentáveis e que respeitam o meio ambiente na formação de políticas públicas (Barros, *et. al*, 2010).

Atrelada a essa questão vê-se o desejo pela consecução de um desenvolvimento urbano mais inclusivo, garantindo o acesso à cidade e à moradia digna para todos os cidadãos brasileiros, como bem definiu o constituinte ao elevar a habitação digna como direito humano fundamental.

## **2.4 OCUPAÇÃO IRREGULAR DO SOLO URBANO**

A denominada ocupação irregular do solo urbano é uma referência às áreas urbanas que estão de forma irregular sobre a posse de seus moradores. Incluem-se

neste rol as construções ilegais, expansões que não foram autorizadas pela edilidade pública competente, invasões de propriedades públicas ou privadas que não estão em conformidade com o que reza os planos de uso do solo. O plano diretor é a legislação propícia para regulamentar o uso e ocupação do solo na zona urbana.

Na visão de Victor Carvalho Pinto o plano diretor é um instrumento básico para a política urbana, sendo que o debate para sua adoção é anterior à Constituição. A Carta Magna ao destacar um capítulo próprio para a política urbana inova ao defender que o plano diretor no âmbito dos municípios deve atentar para a reserva de espaços para as atividades econômicas que trarão desenvolvimento, além de dotar de equipamentos públicos e comunitários que gerem qualidade de vida e sustentabilidade para a população. Após a constitucionalização do plano diretor, verifica-se que a legislação infraconstitucional se responsabilizou em confirmar o caráter urbanístico e autoaplicável do referido plano. Assim, deve-se enfatizar o papel das demais leis como o Código Florestal, Lei de Parcelamento do Solo e o Estatuto da Cidade (Pinto, 2011).

A aceleração da urbanização e a ausência de distribuição de renda nas famílias proporcionaram a criação dos assentamentos humanos que destoam das regras mínimas de ordenamento, impondo danos sociais, econômicos e ambientais para estas pessoas e a coletividade. Apesar disso, o Estatuto da Cidade reforça a importância da participação popular para a construção e efetivação da política urbana (Pioli; Rossin, 2011).

Um dos motivos para a ocupação irregular do solo urbano é o crescimento populacional desordenado, à medida que as pessoas procuram áreas disponíveis para construir suas casas ou estabelecer negócios. Por outro lado, percebe-se certa omissão por parte do Poder Público, pois em muitas cidades falta um corpo técnico qualificado para a análise e fiscalização de sua aplicabilidade.

Além disso, é necessário levar em consideração a defasagem de moradias que o país observa, apesar de ser um direito preconizado na Constituição. Em muitos casos, famílias inteiras ocupam áreas urbanas de forma irregular devido à falta de habitações acessíveis e adequadas. A persistência deste problema e a ausência de efetividade em determinadas políticas foi fator preponderante na formação das favelas ou assentamentos informais na maioria dos municípios.

Os problemas cruciais dessas ocupações envolvem a segurança com as construções irregulares que não seguem os padrões necessários, colocando em risco a vida dos seus habitantes; falta em muitos locais a infraestrutura básica como o saneamento de esgotos, acesso a água potável ou até mesmo a energia elétrica; dificuldades para a universalização de serviços públicos como saúde, educação, transporte e por fim sérios impactos ambientais com o desmatamento da vegetação nativa que protege encostas ou margens de rios; poluição do solo atingindo diretamente os recursos hídricos (Pacheco, 2014).

No que concerne ao regime urbanístico vê-se que são regras e regulamentos que governam o uso, ocupação e desenvolvimento da terra em uma determinada área urbana ou rural. Esse conjunto mostra-se fundamental para a garantia do planejamento adequado do espaço, como também o favorecimento da sustentabilidade.

## **2.5 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**

A função social da propriedade encontra-se positivada no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal de 1988, referindo-se à obrigação do proprietário de imóvel urbano de utilizá-lo de maneira que atenda aos interesses da coletividade e promova o desenvolvimento equilibrado das cidades. Assim, a função social da propriedade é um dever voltado ao proprietário que tem como objetivo a proteção de seu direito, ou seja, cabe a este a obrigação já que dispõe do uso da propriedade (Pires, 2005).

Deste modo, o ordenamento do espaço na cidade tem o fito de permitir aos cidadãos residentes as condições para o convívio social, exarando o direito a uma casa digna e a infraestrutura urbana adequada, em conformidade com o que preconizam os direitos sociais constitucionais.

O art. 5º, XXII, que antecede a função social da propriedade, dispõe da salvaguarda ao direito de propriedade o que de certo modo levar-nos-ia a interpretação da existência de um conflito de princípios, no entanto, estar-se-á diante de um conflito que é apenas aparente, isto é, a solução consiste no princípio da ponderação com a respectiva fruição de cada um dos princípios (Barbosa, 2020).

A CRFB/88 elevou a função social como um princípio integrante da ordem social e econômica como aduz o art. 170, II e III. Em outras palavras, apesar de o direito à propriedade gozar de efetividade constitucional, não é mais visto de forma absoluta, haja vista a observância da sua função social que impõe ao proprietário do imóvel determinados comportamentos.

Nesse contexto, a CRFB/88 outorga ao Município como ente federado a condição para que haja como fiscalizador do pleno cumprimento da função social da propriedade urbana. O art. 182, § 1º, esclarece que o plano diretor é o instrumento essencial para o fomento da política de desenvolvimento e expansão urbanística.

Outrossim, a Lei nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade, foi responsável por apresentar o conjunto de normas para regulamentação da política urbana. Vale salientar o seu Art. 1º, parágrafo único ao informar que a legislação estabelece normas que são de interesse público e social para a regulamentação da propriedade como um bem coletivo voltado aos cidadãos e ao equilíbrio ambiental (Brasil, 2001).

Cabe aos municípios o gerenciamento da política urbana com o dever da edificação de cidades sustentáveis com serviços públicos universais e de qualidade para todos os seus habitantes. O planejamento do espaço público se dá na institucionalização das leis orgânicas nos municípios, além dos planos diretores, cuja obrigatoriedade é das cidades com mais de vinte mil habitantes ou áreas com interesse turístico. Resta evidenciada a relevância do plano diretor no âmbito do município para aplicação das medidas que visam à efetivação e o alcance da função social da propriedade (Oliveira; Benedito, 2015).

Em síntese, vê-se que a função social da propriedade urbana se comporta como um mecanismo capaz de equilibrar os interesses individuais dos proprietários com aqueles que são de interesse da coletividade. Para este fim, está à legislação infraconstitucional, tanto federal como em cada município do país, para o ordenamento e coesão da política pública urbana. Portanto, visa proporcionar desenvolvimento nos âmbitos econômico, social e ambiental, promovendo um tecido urbano mais justo, equitativo e harmonioso para o presente e as futuras gerações.

### 3 MARCOS REGULATÓRIOS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A regularização fundiária urbana é uma necessidade que transcende décadas no país, haja vista o comportamento urbanístico na ocupação de imóveis que não possuem o registro cartorário e tampouco estão interligados com a infraestrutura urbana nas cidades. Neste sentido, o legislador preocupou-se na efetivação do direito fundamental à moradia e a cidade, como instrumentos para a construção de um amplo programa que envolvesse o Poder Público e seus diferentes órgãos (Abelha, 2017).

As primeiras observações acerca da Reurb ocorreram por intermédio do Decreto-Lei 271/1967, se referindo aos loteamentos urbanos da responsabilidade do loteador e as regras de concessão do espaço aéreo. Ato contínuo foi publicado a Lei nº 6.766/1979, reconhecida como a de regularização de loteamentos, cujas disposições apontavam para a regularização de loteamentos irregulares. Ademais, tratou da Reurb com enfoque mais restrito se referindo tão só as matérias registras (Vieira *et. al*, 2023).

Com a CRFB/88 o constituinte, após as plenárias com participação popular, preocupou-se em inserir na normativa, artigos relacionados ao urbanismo no país. Apenas em 2001, 13 (treze) anos após a Constituição, houve a edição do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, oportunidade em que a regularização fundiária ganhou notoriedade ao estar salvaguardada em diversos artigos.

Neste contexto, a Lei do programa Minha Casa Minha Vida, Lei nº 11.977/2009, foi também responsável por tratar da regularização fundiária com previsão para a legitimação de posse.

O arcabouço legislativo anterior culminou com a transformação da Medida Provisória 759/2016, na Lei nº 13.465/2017, tida como um divisor de águas para a política pública da Reurb em razão de desburocratizar a regularização com a entrega dos títulos de propriedade para seus habitantes, além de dispor que esses núcleos urbanos deveriam receber investimentos para a sua urbanização e integração ao perímetro urbano.

Neste contexto, no mês de julho do corrente ano, o Presidente da República sancionou a nova lei que marca a retomada do programa habitacional Minha Casa,

Minha Vida. Trata-se da Lei nº 14.620/2023 que em seu corpo normativo cuidou da Reurb como uma política para a democratização do acesso à casa própria.

Assim, pode-se definir a regularização fundiária como um processo a ser desempenhado pelo Estado, com ou sem a participação da sociedade civil ou da iniciativa privada, com o fito de se legalizar a propriedade no âmbito dos assentamentos irregulares para que assim haja a integração a infraestrutura urbana ou rural, estando à disposição para auxiliar as medidas de ordem jurídicas, políticas, sociais, econômicas e ambientais (Reis e Oliveira, 2017).

O art. 9º da Lei nº 13.465/2017 conceitua a Reurb atentando a dois aspectos, a integração ao ordenamento urbano e a titulação dos ocupantes, nestes termos:

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 (Brasil, 2017).

Em outras palavras, a Reurb é um conjunto de ações do ponto de vista legal e urbanísticas para a legalização dos assentamentos informais em áreas urbanas, que em grande parte são ocupadas por pessoas de baixa renda e estão presentes em parcela considerável dos municípios. Trata-se da concessão de títulos de propriedade ou posse àqueles que estejam ocupando, como também as melhorias urbanas e nas condições de habitabilidade dessas áreas.

Assim, no decorrer do presente capítulo se apresentarão os marcos regulatórios da Reurb, bem como as distinções necessárias. Ademais, se discorre sobre a relevância dessas normativas para a efetivação dos direitos da população residente nos municípios brasileiros que vivenciam diariamente estes problemas.

### **3.1 O ESTATUTO DAS CIDADES E A POLÍTICA DE REURB**

A Lei nº 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, entrou em vigor com o objetivo de regulamentar os artigos da CRFB/88 e a política urbanística no país. Revelou-se como a primeira lei federal a trazer os princípios da função social da propriedade, planejamento urbano e a função social da cidade sob a égide da

dignidade da pessoa humana, apresentando diretrizes gerais para as políticas direcionadas ao desenvolvimento urbano e social (Casimiro, 2010).

A normativa descreve os instrumentos que o poder público utilizará para planejar e executar as ações urbanísticas para alcançar a justiça social, edificando espaços públicos habitáveis, dotando as áreas de infraestrutura mínima e as integrando a cidade. Igualmente, é imperioso enfatizar que a normativa visa facilitar a regulação, haja vista que os diplomas anteriores se caracterizam pela sua rigidez nas regras o que dificultou a interpretação e a prática pelos municípios e a população.

Uma das características do Estatuto é a valorização da participação da comunidade, seja na elaboração e na implementação do plano diretor e nas decisões que afetam o espaço urbano do qual são parte. Além disso, devem ser ouvidas as associações de representação dos demais segmentos da sociedade, como os setores econômicos e sociais.

Vê-se que o estabelecimento desta política urbana, através do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores, visa à organização territorial urbana com o sentido do melhor uso da propriedade que deve servir a coletividade como um todo, respeitando-se o meio ambiente e a nova tendência para as cidades inclusivas e sustentáveis (Santin; Comiran, 2018).

Neste sentido o urbanismo deve dialogar com a política ambiental e o Estatuto da cidade, elegeu como diretriz a preservação, recuperação e salvaguarda do meio ambiente, seja ele natural ou artificial. Assim, o desenvolvimento se realizará no respeito ambiental com o objetivo de suprir as necessidades humanas para uma existência digna de cada indivíduo.

No que concerne, ainda, a participação cidadã para as decisões a serem tomadas nas questões urbanísticas das cidades, a normativa fez previsão acerca da necessidade de um estudo do impacto de vizinhança, sempre que empreendimentos, a serem instalados na localidade, promovam mudanças significativas na região. Nota-se, a preocupação com a população residente na área e as atividades lá praticadas, evitando-se a simples liberação para o favorecimento do mercado imobiliário em detrimento de interesses particulares (Rolnik, 2001).

A temática do combate à especulação imobiliária e a promoção da justa distribuição dos benefícios provenientes do processo de urbanização foram ambas



abarcadas pelo Estatuto da cidade. O IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública são instrumentos que favorecem o estímulo ao uso adequado da terra e o cumprimento da função social da propriedade.

Em vista disso, o Estatuto da cidade tratou também da Reurb como um instrumento oportuno para a titulação dos imóveis e as melhores condições de habitação para a população. A nova abordagem trazida pelo Estatuto se baseia na integração, partindo da segurança da posse a integração socioespacial dos núcleos informais, ou seja, não adiantava apenas a regularização na acepção jurídica, mas que as pessoas residentes tivessem acesso à cidade, aos seus serviços e as condições dignas de moradia (Stobe; Zanella, 2023).

O legislador no Estatuto da Cidade ao referir-se às diretrizes gerais da política urbana nacional, art. 2º, XIV, as baseou na função social da cidade e da propriedade urbana, a qual a Reurb foi preconizada, observando as áreas ocupadas pela população de baixa renda, bem como o estabelecimento de normas referentes à urbanização, ocupação e edificação do solo com atenção (Brasil, 2001).

Outrossim, a elaboração da política urbana visa a garantia de cidades justas, onde os espaços podem ser ocupados pelas pessoas sem a acepção de sua condição financeira, sejam pobres ou ricos, assim as benesses da urbanização podem ser desfrutadas pela coletividade que terá acesso aos logradouros públicos, dotados da infraestrutura necessária.

Além disso, como meios para a ordenação territorial, o Estatuto dispôs no art. 4º de uma série de instrumentos a serem aplicados pelo município, como também os institutos jurídicos e meios políticos. Neste sentido, destacam-se a desapropriação; a servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário; criação de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de conservação; zonas especiais de interesse social; direito real de uso; concessão do uso especial para moradia; o parcelamento de solo, edificação ou a utilização compulsória; usucapião especial urbano; direito de superfície; preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso; transferência de direito de construir; operações urbanas que em comum acordo; a regularização fundiária; assistência técnica para os grupos menos favorecidos;

realização de referendo e plebiscito; demarcação urbanística; legitimação da posse e o estudo prévio de impacto ambiental e de vizinhança (Brasil, 2001).

Com isto ganha destaque o planejamento participativo nos municípios, haja vista o protagonismo deste ente quanto às questões urbanas. Desta maneira, deve-se primar pela atenção voltada aos setores da administração como o orçamentário; pilar para a organização das finanças, meio ambiente, cujo equilíbrio é tendência de ordem mundial e o desenvolvimento econômico e social, entendendo-se que o crescimento da economia deve estar diretamente alinhado com as mudanças sociais vivenciadas pela população (Carvalho; Rossbach, 2010).

Em seguida, o art. 26 trata do direito de preempção em que o Poder Público Municipal deve ter preferência para adquirir os imóveis a serem alienados. Este instrumento é relevante por permitir que o Município disponha de terrenos urbanos para que assim atenda o disposto no artigo supramencionado. Vale salientar, ainda, a previsão para que estes terrenos estejam à disposição para as políticas referentes à Reurb.

O consórcio imobiliário tem previsão no caput do art. 46 do Estatuto, cuja mudança foi apresentada pela redação da Lei nº 13.465/2017, onde o Município pode permitir que o proprietário de área urbana que sofrerá parcelamento, edificação ou a utilização compulsória, ambos previstos no caput do art. 5º, ou a Reurb, opte por transferir o imóvel ao Poder Público que fará obras no mesmo, após isso terá como pagamento novas unidades imobiliárias urbanizadas, sendo que as demais ficaram incorporadas como bens do patrimônio público (Brasil, 2001).

Por fim, vê-se que o Estatuto foi à primeira lei de impacto para a política urbana nacional, trazendo consigo avanços para os Municípios com a edição do plano diretor local. Igualmente, inseriu a Reurb como um mecanismo a ser adotado para a regularização de áreas esquecidas na maioria das cidades do país, visava mais que a titulação formal, era preciso garantir a moradia, bem como levar investimentos urbanísticos capazes de integrá-los à cidade.

### **3.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA ATRAVÉS DA LEI Nº 13.465/2017**

As questões urbanísticas seguiram em debate nos anos seguintes à edição do Estatuto da Cidade com a preocupação de efetivar os instrumentos previstos nesta legislação frente à problemática. Deste modo, demonstrou-se uma visão abrangente quando se fala de Reurb, haja vista que o centro da discussão não era apenas a titulação daquele que estava na posse, mas permitir a integração destes núcleos à cidade por intermédio das políticas públicas implementadas.

Em 2009, entrou em vigor a Lei nº 11.977 com as disposições inerentes ao programa do Governo Federal, Minha Casa, Minha Vida, dispondo, ainda, acerca da Reurb nos assentamentos urbanos. Neste contexto, cuidou de definir, caracterizar e dinamizar a Reurb como meio para a preservação e garantia do direito social à moradia, enfatizando a carência para que terrenos e habitações irregulares se adaptem nos aspectos jurídicos para a posse e a propriedade (Sousa Júnior; Lima, 2020).

Assim, nesta legislação, se estabeleceram princípios a serem observados para as áreas passíveis de receber o processo de Reurb, dentre estes destaca-se a comprovação do período de tempo que estava residindo naquele imóvel ou na posse do terreno; inexistência de riscos ambientais e a penetração na terra para que o instrumento pudesse atingir a situação do imóvel.

Vê-se que a proteção a este direito voltado para os núcleos populacionais informais os quais estão ocupados pela população de baixa renda, é direcionado a atuação do Estado para que execute as políticas urbanas. Neste sentido, salienta-se a visão de manutenção da população com a permanência no local onde residem, preservando os vínculos adquiridos ao longo de anos, no entanto, esses núcleos devem receber o incentivo do Poder Público com a elaboração e desenvolvimento de projetos que permitam a melhoria de vida para a população com o acesso aos serviços (Costa; Romeiro, 2022).

Com o avanço dos anos e a carência pela regularização fundiária no âmbito urbano e rural, o Governo Federal editou decreto que tratava dessa perspectiva. A Medida Provisória nº 759/2016 referente à Reurb, após as modificações idealizadas pelo Congresso Nacional, fora convertida na Lei nº 13.465/2017, cuja exposição de motivos esclarece sua aplicação para a Reurb, seja ela rural ou urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e a Reurb concernente a Amazônia Legal; a instituição de meios para aprimorar a eficiência

dos procedimentos de alienação de imóveis pertencentes à União; bem como a alteração de diferentes diplomas legais (Brasil, 2017).

Denota-se assim a preocupação para com a titulação dos imóveis para que haja segurança jurídica para as famílias que já estão na posse, bem como permite incursões para ampliação do mercado imobiliário e o recolhimento de tributos. Apesar disto, observa-se da lei que os aspectos urbanísticos, sociais e ambientais também foram incluídos com o objetivo de urbanizar as cidades brasileiras no compromisso precípua de garantir o cumprimento da função social da cidade.

Neste sentido, percebe-se uma sinalização ao se revogar parte das disposições da lei anterior com o novo diploma preenchendo as lacunas até então existentes, simplificando e facilitando a aplicação. Atesta-se tal feito ao analisar o sistema registral, prevendo diferentes formas para assim proceder, além de aproximar instituições públicas respeitáveis para o assessoramento jurídico das camadas carentes da população que não poderiam assumir as despesas para contratação de um profissional jurídico (Ferreira Filho, 2018).

Outrossim, a normativa enfatizou como objetivo da Reurb a regularização dessas áreas urbanas ocupadas fazendo com que a posse dos moradores se torne legítima, abarcando, portanto, os princípios constitucionais. Vale ressaltar que os programas de regularização visam também à integração na cidade, isto é, que os assentamentos informais estejam interligados com a dinâmica urbana.

Dentre as inovações apresentadas com a edição da Lei nº 13.465/2017 destacam-se o direito real de laje que se encontra disposto no art. 1.225 do Código Civil, além disso, cuidou de regulamentar este direito nos artigos 1.510-A a 1.510-E do supracitado código e também na Lei nº 6.015/73; implementou modificações no usucapião urbano e coletivo, cuja disposições estão no Estatuto da Cidade; promoveu alterações no usucapião extrajudicial ou administrativa; dispôs de novas modalidades para os condomínios; arrecadação de bens vagos nos casos de abandono e houve a revogação de todo o capítulo que tratava da Reurb na Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida. Ademais, repensaram os procedimentos para alienação fiduciária facilitando o recebimento de créditos; se modificou a concessão especial de uso; tratou-se da alienação dos bens móveis da União e por fim se introduziram políticas para a Reurb, tendo como novidade a legitimação fundiária, instituto que não existia no ordenamento jurídico (Tartuce, 2018).

Desta maneira, a Reurb foi pensada para que fossem cumpridos determinados objetivos, os quais estão narrados no art. 10 e incisos na Lei nº 13.467/2017. Em síntese, se alinham a CRFB/88 e ao preconizado na legislação infraconstitucional vigente.

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

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

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

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

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

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

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

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

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

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

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

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

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (Brasil, 2017).

Vale salientar que o Município, enquanto ente federado recebeu a incumbência para a elaboração e aprovação dos projetos de Reurb, respeitando-se, evidentemente, a legislação ambiental vigente, conforme o art. 12 da Lei 13.465/2017. Por conseguinte, aplicam-se os estudos de impacto ambiental aos núcleos que se situam em áreas de preservação permanentes, unidades de conservação e nos arredores dos mananciais que devem ser protegidos.

Os legitimados para requererem a Reurb estão presentes no art. 14, I, II, III, IV e V, com destaque para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sejam através da administração pública direta ou indireta. Em segundo lugar, os próprios beneficiários sejam individualmente ou coletivamente pelos meios legais, além

daqueles que forem os proprietários dos imóveis ou terrenos. Enfim, é competência da Defensoria Pública e do Ministério Público representar os hipossuficientes na forma da lei (Brasil, 2017).

Ato contínuo mostra-se oportuno apresentar a diferenciação acerca da Reurb que pode ser social ou específica como aduzem os critérios presentes na normativa federal ora em comento. A Reurb social ou como denominada pela doutrina Reurb-S, se aplica de forma predominante para as camadas sociais de baixa renda reconhecidas pelo Município, integrantes dos núcleos informais. Já a Reurb específica Reurb-E abrange aqueles que não estão na condição de baixa renda, como determina o Poder Público Municipal, mas ocupam núcleos informais.

Assim, vê-se que o critério majoritariamente adotado são as condições de renda da população residente, no entanto, resta imperioso a crítica, pois se aponta a discricionariedade municipal nesta definição, sendo que outros fatores carecem de serem considerados como as características físicas da localidade, aspectos territoriais, jurídicos e também históricos.

Deste modo, o Município é o responsável por definir qual categoria de Reurb será aplicada na situação dos núcleos informais existentes, bem como assumirá os dispêndios referentes aos planos, independente de quem seja o titular do terreno que será regularizado. Denota-se, portanto, que as inovações apresentadas pela legislação podem atuar flexibilizando e permitindo verdadeiras irregularidades fundiárias para os que possuem maior condição financeira.

Neste sentido, Costa e Romeiro, 2022, afirmam que a maior característica a ser atribuída a Lei nº 13.465/2017 é a sua capacidade para flexibilização da legislação urbanística e ambiental vigente:

As alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017 passam a tratar as flexibilizações como regra, em especial para os casos nos quais a renda dos beneficiários é maior, vez que não estabelece limite para a utilização dos instrumentos e da política de regularização fundiária por grupos de maior capacidade financeira. Tal postura tem o poder de colocar em xeque o papel e a efetividade das legislações urbanísticas e ambientais editadas por União, Estados e Municípios. Também tem o poder de “premiar” aqueles que, mesmo tendo condições de atender à legislação urbanística e ambiental vigente em determinado território, optaram por não a seguir, por questões econômicas, empresariais ou pessoais (Costa e Romeiro, 2022, p. 264).

Do ponto de vista legal, percebe-se que a compreensão do legislador levou em consideração a situação dos núcleos informais existentes nas cidades que carecem de ser regularizadas em razão da própria negligência estatal em cumprir com seu dever constitucional. Por outro lado, é preciso se vislumbrar que a questão não se refere apenas a titulação da propriedade, mas também as políticas públicas e as obras necessárias para que a qualidade de vida dos habitantes destes núcleos possa ser melhorada.

Ademais, deve-se levar em consideração a problemática que muitos municípios vivenciam com a ausência de capacidade para a efetivação dos projetos de Reurb no âmbito local. Além disso, o caráter transitório do cargo e os interesses particulares podem influenciar na tomada de decisões em detrimento dos maiores interessados que é a população (Araújo; Myabara, 2021).

Assim, apesar de a legislação inovar com relação à Reurb com o fito de facilitar sua prática por parte dos órgãos responsáveis, faz-se preciso um suporte maior por parte do Governo Federal para os municípios que nem sempre possuem a receita suficiente e tampouco o corpo técnico para condução do processo em conformidade com o que determina a Lei nº 13.465/2017.

### **3.3 O DIREITO À MORADIA E A REURB NA LEI Nº 14.620/2023**

A moradia é um bem com personalidade própria e salvaguardada constitucionalmente e civilmente, cujo caráter é irrenunciável para com as pessoas naturais. É considerado, ainda, como um bem de proteção universal como ocorre com outros de ordem extrapatrimonial como a intimidade, a honra e a imagem. Ademais, trata-se de um direito presente no ordenamento jurídico que é inerente a todo ser humano, contudo sua existência independe do direito à propriedade (Bachi; Souza, 2019).

Neste contexto, a compreensão deste direito está ligada diretamente à condição de dignidade da pessoa humana, assim é preciso que não haja violações e conseqüentemente a preservação da moradia. Assim sendo, assegurar e proporcionar um ambiente residencial digno, salubre e seguro para as pessoas individualmente e com suas famílias é o objetivo maior. Igualmente, este espaço será o local em que se criará um laço afetivo para com a formação e criação dos

filhos, descanso nas labutas diárias e a recepção dos amigos e familiares, portanto, entende-se que grande parte dos momentos de sua vida se dará em sua residência.

A inclusão do direito social à moradia na CRFB/88 ocorreu através da EC 26 no ano de 2000, precisamente no art. 6º, se caracterizando no aspecto material como um bem jurídico relevante. Esse direito, em sentido amplo, permite ao indivíduo o acesso a um lar, abrigo ou teto, bem como resta assegurado ao morador à posse mansa e pacífica do bem onde está alocado (Mastrodi; Silva, 2012).

A preservação deste direito é fundamental para o pleno exercício da cidadania, emancipação das pessoas e a integração urbana à cidade. Cabe a conscientização da sociedade e dos políticos acerca da premência do planejamento de políticas públicas capazes de atender a demanda para a consecução de novas moradias, implantação de projetos de Reurb na forma que dispõe a legislação específica, bem como o pleno cumprimento das regras urbanísticas vigentes.

Como exemplo de política pública habitacional tem-se o Programa Minha Casa, Minha Vida, reeditado pela Lei nº 14.620/2023, aprovada em julho do corrente ano e sancionada pelo Presidente da República. A função da normativa expedida é a promoção do direito à moradia para as famílias que sejam residentes na zona urbana ou na zona rural, com o sentido de reduzir as desigualdades sociais, como também reforçar a modernização habitacional; desenvolvimento e fortalecimento da atuação do Poder Público, através de seus agentes; planejamento urbano com atenção a prevenção de desastres naturais e a democratização da terra urbana para as camadas populacionais de baixa renda.

Salienta-se que a legislação dispõe sobre a formalização registral para a imissão de posse provisória após a desapropriação, além de flexibilizar um princípio adotado, qual seja a especialidade objetiva que informa como proceder diante de eventuais divergências existentes nas descrições perimetrais da área desapropriada com relação às descrições que estão presentes nas matrículas. Importante frisar que essas regras também são aplicadas para as demais formas de aquisição de propriedade originárias como a usucapião e a concessão de uso especial, visando facilitar as ações para a Reurb (Oliveira, 2023).

A Reurb foi considerada como outrora na legislação de 2009, uma das diretrizes do programa do Governo Federal, como aduz o art. 4º, IX. Preocupou-se ainda no art. 13, III e XVI com o custeio para regularização, o qual deve estar



previsto no orçamento para sua operacionalização. Neste sentido, modificou o art. 2º da Lei 8.667/1993, referente ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS que visa o financiamento em projetos nas áreas de interesse social e a habitação popular, atingindo da mesma forma a Reurb e as melhorias urbanas (Brasil, 2023).

Em vista disto, sobre a subvenção para a Reurb, neste mesmo diploma o legislador atribuiu à União, a alocação de recursos públicos para a consecução dos projetos. As transferências acontecerão diretamente para o FDS, nos termos do art. 12-B da Lei 13.620/2023. No entanto, reforça a responsabilidade do ente público competente para a Reurb-S, na implantação da infraestrutura essencial para as melhorias nos núcleos informais, podendo, inclusive, fazer uso de recursos advindos da iniciativa privada.

Em suma, a nova lei traz a baila o direito à moradia por intermédio das políticas públicas através do Programa Minha Casa, Minha Vida. Parte-se desde o financiamento até os entes responsáveis pela sua efetivação, bem como, a Reurb, no sentido de reconhecer a posse de imóveis com integração urbana nas cidades.

#### **4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NOS NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS**

A Regularização fundiária como anteriormente definida, trata-se de um mecanismo legal a ser implementado pelo Poder Público e demais órgãos para regularizar a situação dos imóveis e a respectiva integração ao perímetro urbano. Essa temática mostra-se importante diante de uma realidade na qual inúmeros imóveis não possuem a escrituração cartorial dificultando o exercício pleno da propriedade.

Outrossim, vê-se que as habitações edificadas nessas áreas, sendo parcela considerável, não seguem as regras presentes nos planos diretores municipais, tampouco as demais normativas urbanísticas, denotando uma série de negligências que ao longo de anos foram perpetradas pelos órgãos licenciadores. Assim, para a população, cujo maior interesse era de ter um teto para morar, construir imóveis sem registrá-los e em áreas impróprias se revelava como a única solução.

Neste contexto, importa acrescentar que o cenário social nacional contribuiu para as atuais condições dos núcleos urbanos, pois permitiu que as pessoas

migrassem para o perímetro urbano e ocupassem lugares impróprios para habitação, sendo expostas a desastres naturais, em razão das condições geográficas e dos perigos inerentes à natureza.

Para melhor compreensão da Reurb foram desenvolvidos conceitos básicos para núcleo urbano; núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado. A elaboração de projetos exige um conhecimento profundo para com a área que receberá a intervenção, através de pesquisas quantitativas ou qualitativas para o direcionamento dos recursos públicos que devem ser aplicados.

Em primeiro plano, o núcleo urbano consiste em um assentamento humano com as características urbanas como ruas pavimentadas, iluminação pública, esgotamento sanitário e demais serviços. É formado pelas unidades imobiliárias contínuas em área inferior a um módulo urbano, independentemente de quem seja a propriedade do solo, mesmo que a mencionada área esteja qualificada como rural (Tartuce, 2018).

O surgimento deste termo no ordenamento jurídico pátrio se deu na Lei Complementar 416/2008, que se refere à emancipação política de municípios, sem, contudo, se imbuir em defini-la. Com a publicação da Lei nº 13.465 em 2017, precisamente em seu art. 11, II, cuidou-se de conceituar e delimitar a temática (Balbim, 2023).

No que concerne ao núcleo urbano informal, percebe-se tratar-se de áreas onde os imóveis são reconhecidos por serem clandestinos e irregulares na forma da legislação vigente. Este é um dos focos abordados pela Lei nº 13.465/2017, com o objetivo de regularizá-los pelos institutos jurídicos nela salvaguardados.

Considera-se como núcleo urbano informal consolidado os que conservam a difícil reversão em face do tempo de ocupação, a forma como foram construídas as edificações, a localização das vias de acesso para a circulação e os equipamentos próprios do serviço público instalados.

Ademais, é preciso levar em consideração que as pessoas residentes nestas localidades construíram por muito tempo uma relação de pertencimento e afetividade para com o local onde residem, cabendo, portanto, uma análise minuciosa sobre essas intervenções (Tartuce, 2018).

Os dados técnicos relacionados ao número existente de NUIs em todo o território nacional não são precisos, mesmo compreendendo que o IBGE aborda a

temática no Censo Demográfico se referindo aos aglomerados subnormais. Tal fato pode ser atribuído a população residente nestes locais que suprimem a informação correta ao recenseador, haja vista a ausência de informações que conscientizem o que venha a ser posse, domínio e propriedade. Apesar deste fato, órgãos do Governo Federal têm envidado esforços para a construção de uma linha de pesquisa que evidencie ou se aproxime da realidade presente nestas localidades e consequentemente direcione as políticas públicas federais, estaduais e municipais.

Em 2022, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA lançou uma publicação denominada “Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional”, a pedido do MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional, vislumbrando a elaboração de projetos de regularização no âmbito federal.

O desenvolvimento da pesquisa ocorreu com a construção de um referencial sobre os núcleos urbanos para informar o órgão supramencionado das atuais situações, como assevera Krause, *et. al*, 2022:

[...] Não se trata de levantar características para um enquadramento do tipo “elegível” ou “não elegível”, mas, de forma exploratória, apontar condições para o estabelecimento de estratégias diferenciadas de elegibilidade. As análises detalhadas poderão indicar a possibilidade de enquadramento em programas de regularização fundiária ou a necessidade de intervenções precedentes a essa (Krause, *et. al*, 2022, p. 107).

Os dados levantados se referem ao período de agosto de 2020 a fevereiro de 2021, em 6 (seis) regiões denominadas de regiões polos, ou seja, Brasília/DF, Belo Horizonte/MG, Recife/PE, Porto Alegre/RS, Marabá/PA e Juazeiro do Norte/CE, compreendendo na amostra 157 (cento e cinquenta e sete) municípios e uma população a época de 19.783.220 (dezenove milhões, setecentos e oitenta e três mil e duzentos e vinte) habitantes (IPEA, 2022).

Com relação ao prisma metodológico que embasou a pesquisa, utilizou-se o caráter exploratório e universal para a abordagem dos NUIs, ou seja, o estudo realizou recortes em determinadas regiões e cidades do país para descrever, caracterizar e relacionar as áreas a serem inseridas nos planos de regulação, bem como os principais problemas de ordem urbanística que carecem de uma maior atuação do Poder Público.

A primeira variável a ser analisada pela pesquisa se refere à infraestrutura urbana básica, levando-se em consideração o traçado dos NUIs com acesso a vias veiculares; a definição dos lotes e o espaçamento entre as habitações e a ausência de restrições como as áreas que são suscetíveis a movimentos gravitacionais de massa e inundações, não possuir indícios de risco conforme as informações colhidas no Município, não estarem incluídas em áreas de conservação ou proteção integral, não serem inseridas nas áreas de proteção dos mananciais e não contarem com APP hídrica.

Neste sentido, levando em consideração a categoria de infraestrutura urbana básica, observou-se que 233 (duzentos e trinta e três) NUIs, correspondendo a 5% (cinco por cento) dos que foram pesquisados, tem todas as condições técnicas que permitem a implantação da Reurb. Quando se desconsidera a classe de infraestrutura básica modifica-se a porcentagem, passando a atingir 20% de NUIs aptos. Importante frisar que 38.023 (trinta e oito mil e vinte e três) domicílios estariam habilitados a passarem pelo procedimento, representando 3% do total (IPEA, 2022).

Compreende-se destes dados que a grande maioria dos NUIs pesquisados, quando levada em consideração a infraestrutura urbana atualmente disponível, careceriam de investimentos urbanísticos para a promoção da Reurb, contudo, vale salientar a premência da lei ao facilitar a realização dos procedimentos de regularização, apontando que o propósito maior é a democratização e reconhecimento dos núcleos e do direito à propriedade para os seus moradores.

Nos polos pesquisados encontram-se 4.968 (quatro mil, novecentos e sessenta e oito) NUIs, levando-se em consideração os distritos e vilarejos que precisam de intervenções para a urbanização. O número de domicílios é correspondente a 1.486.725 (um milhão, quatrocentos e oitenta e seis mil e setecentos e vinte e cinco) conforme os dados dispostos pela pesquisa (IPEA, 2022).

A partir deste recorte vê-se como a problemática é uma realidade para a maioria dos municípios, cabendo um planejamento sério para a regularização, na elaboração de projetos que levem investimentos para estas localidades. No entanto, é imperioso informar o esclarecimento da legislação no sentido de que as obras para garantir os serviços básicos poderão ser realizadas antes do projeto que marca

a Reurb, durante a realização ou mesmo após a sua conclusão, nos termos do art. 36, § 3º, da Lei 13.465/2017 (Brasil, 2017).

Acerca das características representadas pelos núcleos estudados na pesquisa se observou que 52% são tidos como favelas ou ocupações espontâneas possuindo um porte médio de domicílios, variando de 100 a 700 residências. Sobre a inserção ao perímetro urbano, observou-se que 56% já estão integrados, no entanto preocupa a condição ambiental, cujo índice de risco grave chega aos surpreendentes 77%, devido às ocupações irregulares em áreas que não propícias à construção civil (IPEA, 2022).

As características que foram levantadas nos NUIs podem impactar o processo de regularização fundiária, haja vista a indicação para que se realizem obras e estudos visando à consolidação dos mesmos. Com isto, importa esclarecer que uma regularização sem a estrita observância das normas urbanísticas se torna perigosa em razão dos impactos na qualidade de vida da população, na garantia plena da função social da propriedade e do direito à cidade, além de um meio ambiente respeitado na linha de desenvolvimento sustentável.

#### **4.1 A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA**

A legitimação fundiária é um instituto jurídico com previsão expressa no art. 15 da Lei nº 13.465/2017, estando à disposição para serem aplicados no âmbito municipal e do Distrito Federal para efetivação da Reurb. Em outras palavras, está presente na norma para oferecer segurança jurídica aos que forem beneficiados em imóveis públicos ou privados nos NUIs, bem como se aplicando as regras de regularização e as medidas inerentes às intervenções urbanas (Câmara, 2021).

A concessão deste direito abarca aqueles que estão na posse de áreas públicas ou privadas, tendo-as como suas, sendo parte dos NUIs já consolidados até a data de 22 de dezembro do ano de 2016. Sua utilidade prática volta-se tanto para a Reurb-S como para a Reurb-E, contudo, deve-se frisar que com relação aos imóveis públicos se aplicará para estes casos a Reurb-S, deste modo estará sendo promovido o interesse público no direito à moradia.

A Lei nº 13.465/2017 reservou o Capítulo II, Seção III, nos artigos 23 e 24, para tratar da legitimação fundiária, considerando-a, inclusive, como uma forma

originária de aquisição do direito real de propriedade a ser outorgado pelo Poder Público responsável. Neste contexto, o § 1º do art. 23 enumera as condições a serem preenchidas para que o benefício seja concedido, assim o beneficiário não pode ser um concessionário, foreiro ou mesmo o proprietário exclusivo de imóvel na zona urbana ou rural; não pode também ter recebido legitimação de posse ou fundiária de determinado imóvel urbano, mesmo que esteja em núcleo urbano distinto e por fim está o caso do imóvel urbano que não tem finalidade de residência e é reconhecido pela edilidade o seu interesse público na sua ocupação (Brasil, 2017).

Desta maneira, aquele que está na condição de ocupante do imóvel estará livre de qualquer ônus, direitos reais, inscrições ou gravames que se encontrem na matrícula de origem presente no Cartório, exceto apenas nos casos em que os mesmos são referentes ao próprio legitimado, onde irão acompanhar os imóveis que não foram adquiridos por meio da legitimação fundiária.

Uma das características deste novo instituto é a sua concessão que se dará através de ato administrativo do poder público, configurando-se sua natureza extrajudicial para reconhecer o direito de propriedade, quando estiverem presentes os requisitos que a legislação determina para oficialização da concessão. Assim, administrativamente se reconhecerá a propriedade em detrimento do beneficiário sobre o imóvel (Alencar, 2019).

Pelo exposto, apesar das divergências doutrinárias que questionaram a constitucionalidade deste instituto em face do direito à propriedade, percebe-se que foi mais um avanço para garantir a regularização de imóveis. Para mais, permitirá a dispensa das despesas cartorárias quando se aplicar nos casos da Reurb-S, assim se atingirá as camadas menos favorecidas da sociedade.

## **4.2 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA REURB**

A CRFB/88 inovou ao elevar os municípios à condição de entes federados se distinguindo das constituições anteriores onde os mesmos não gozavam deste pleito. Os problemas diários enfrentados pela coletividade ocorriam no âmbito dos municípios, deste modo, entendeu o legislador constituinte, ouvindo as demandas sociais, que estes deveriam se portar como entes, no entanto, reforçou a

necessidade de obediência à Constituição Federal e de seu respectivo Estado (Tavares, 2009).

O Município é na definição de Pedro Lenza, 2022, reconhecido “como pessoa jurídica de direito público interno e autônomo nos termos e de acordo com as regras estabelecidas na CRFB/88” (Lenza, 2022, p.887).

A competência para atuação nas questões urbanísticas é dos Municípios como dispõe a CRFB/88, reservando capítulo próprio a partir do art. 182 para tratar desta matéria. Salienta-se que a competência é concorrente entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a promoção de construção de moradia, melhoria na condição de habitação e saneamento básico, conforme o art. 23, IX da Carta Magna. Outrossim, o art. 30, I, assevera que cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, reforçando, portanto, sua premência para a organização da política urbanística (Brasil, 1988).

No que concerne a Reurb não seria diferente, o Município assumiu o protagonismo como ente conhecedor da realidade local, sendo responsável pela organização de políticas para a regularização e viabilidade das intervenções. Nos termos da Lei nº 13.465/2017, caberá aos municípios nos quais estão os NUIs, a classificação dos referidos núcleos; a escolha da modalidade de Reurb que se aplica; conduzir o procedimento administrativo; aprovar os projetos inerentes a regularização e por fim a emissão da Certidão de Regularização Fundiária - CRF (Brasil, 2017).

Neste sentido, o art. 33, da Lei nº 13.465/2017, esclarece a competência dos municípios na aprovação do projeto de Reurb, cabendo, ainda, a adoção de outras providências, nestes termos:

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

§ 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.

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

As modificações foram promovidas pela Lei nº 14.620/2023, referente ao Programa Minha Casa, Minha Vida, já em vigor. O papel dos Municípios e do Distrito Federal, nos casos de Reurb-S, é de custear as despesas para elaboração e desenvolvimento do projeto, bem como a implantação da infraestrutura que a área necessitar. Ademais, na Reurb-E, os beneficiários deverão assumir as despesas, exceto nos casos que envolverem interesse destes Municípios que após as intervenções poderão cobrar os beneficiários.

A atuação dos municípios na consecução da Reurb, assumindo o procedimento administrativo e as despesas inerentes a implantação da regularização, reforçam a relevância de sua participação na distribuição de receitas públicas, haja vista o recebimento das transferências por parte do Estado e da União. De certo, essas características contribuem para que os municípios atuem nos processos da Reurb, aplicando assim, através de sua capacidade de organização, os instrumentos legais outorgados pela legislação para a integração dos núcleos ao espaço urbano.

O desafio presente para a maioria dos municípios do país é a efetivação da legislação e dos projetos de Reurb. Vislumbra-se que o problema é de caráter técnico e também financeiro, ou seja, diversas localidades não possuem uma assessoria jurídica capacitada para auxiliar no procedimento administrativo, tampouco a dotação orçamentária cabível para essa situação. Hoje os municípios são dependentes dos repasses mensais da União, denominados de cotas, haja vista a ausência de receitas próprias oriundas dos tributos municipais.

Ainda na Lei nº 13.465/2017, foi descrito os requisitos que devem compor o projeto de regularização fundiária, demandando a contratação de corpo técnico capacitado, devendo acompanhar a anotação de responsabilidade ou o registro que atesta a responsabilidade técnica. Desse modo, haverá um levantamento



planialtimétrico e cadastral, com o georreferenciamento da área, descrevendo de forma minuciosa todos os elementos que caracterizam os NUIs.

Ademais, os requisitos que compõem o projeto urbanístico para a regularização estão destacados no art. 36 e seguintes. A lei cuidou de categorizar a infraestrutura essencial que esses equipamentos devem fornecer como o sistema de abastecimento hídrico; coleta de esgotos e o correto descarte de resíduos sólidos sejam de forma coletiva ou individual; fornecimento de energia elétrica nos domicílios; capacidade de drenagens fluviais e demais equipamentos a partir da realidade local (Brasil, 2023).

Logo se identifica que os municípios desempenham um papel crucial para a concretização da Reurb, e, por conseguinte, para melhorar as condições de vida das populações que vivem em áreas urbanas informais, sendo essencial a promoção da regularização fundiária, garantindo o acesso aos serviços básicos e contribuindo para o desenvolvimento urbano.

Por fim, cabe à União a destinação de recursos incentivando os municípios que estiverem constituindo procedimentos administrativos na aplicação da Reurb. É preciso que haja uma desmistificação envolvendo o Poder Público, a sociedade civil organizada, interessados e o corpo técnico, isto é, esclarecer os gestores públicos e a população a ser beneficiada das vantagens que a regularização proporcionará.

### **4.3 TITULAÇÃO CARTORIAL DOS IMÓVEIS**

A titulação no âmbito dos Cartórios é a forma de se efetivar os direitos garantidos através da Reurb, trazendo consigo a necessária segurança jurídica aos seus proprietários e a habilitação dos imóveis ao mercado imobiliário. A Lei nº 13.620/2017 dispôs de alterações na Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.015/1973, apresentando os atos inscritíveis que em sentido amplo são aqueles que se referem ao registro e ao ato da averbação. O art. 167, I, descreve o rol de atos a serem registrados e em seguida o inciso II, aponta os que estão sujeitos à averbação.

Neste universo, a Lei nº 13.465/2017, tratando da Reurb, cuidou de inserir dois itens no supramencionado artigo, precisamente no campo registral. O item de nº 43 aplicar-se-á ao CRF e o de nº 44 para a legitimação fundiária (Brasil, 2017).

Foi introduzido, ainda, nos atos de averbação presentes no art. 167, II, da Lei nº 6.015/73, os itens 31 e 32, para que se averbe a certidão que trata de condições resolutivas dos títulos de domínio que foram emitidos pelos órgãos fundiários e o termo que informa que se quitou o contrato de compra e venda registrada e também do termo de quitação de instrumentos públicos ou privados da implantação da regularização fundiária. O termo foi fixado pelo empreendedor proprietário do imóvel; promotor do empreendimento ou mesmo da regularização fundiária objeto, condomínio em suas diferentes modalidades ou de regularização fundiária, visando assim à exoneração da sua responsabilidade diante dos tributos municipais incidentes, não havendo a transferência de domínio para com o compromissário comprador ou ao beneficiário da regularização (Silveira, 2022).

No que concerne a CRF, vê-se que é uma certidão proveniente do Município entregue ao final dos procedimentos realizados na Reurb, formado pelo projeto de regularização já aprovado, termo de compromisso para a sua execução, além dos casos de legitimação fundiária, onde se listam as pessoas ocupantes dos NUIs que fora regularizado, qualificando-os, bem como descrevendo os direitos reais que foram concedidos.

Como consequência para o registro da Reurb, deve-se acrescer a incorporação das vias públicas presentes nos NUIs, áreas voltadas para o uso comum do povo, espaços e prédios públicos e demais equipamentos urbanísticos. Consigna-se que essas questões precisam estar indicadas no projeto da regularização o qual foi aprovado nos termos em que determina a norma.

Sobre o registro da CRF, comentando acerca da aplicação dos arts. 44 e 51 da Lei 13.465/2017, Espíndola, 2021, esclarece o procedimento a ser realizado por parte do registrador no Cartório de Registro de Imóveis:

[...] o registrador deverá abrir uma matrícula “matriz” ou “mãe” que descreverá o imóvel regularizado como um todo, e após o registro da regularização fundiária, abrir as matrículas para as unidades imobiliárias descritas na planta e memoriais descritivos. Em seguida deve ser feita as averbações necessárias nas matrículas e transcrições anteriores, encerrando-as e indicando a nova matrícula (Espíndola, 2021, p.12).

Deste modo, como anteriormente discutido, a Lei 13.465/2017, definiu que a regularização fundiária a ser implementada tem caráter dominial, preocupando-se

com a titulação dos imóveis. É um rompimento com a Lei 11.977/2009, a qual defendia um modelo mais pleno quando da aplicação da Reurb.

Se os imóveis estiverem localizados em regiões de divisa das circunscrições imobiliárias, devem as novas matrículas, referentes às unidades imobiliárias, serem registradas pelo oficial do Cartório do registro de imóveis da respectiva circunscrição em que estiver presente a maior quantidade da unidade a ser regularizada (Silveira, 2021).

Diante do exposto, vê-se que a titulação é um passo importante a ser cumprida durante os procedimentos de regularização dos NUIs. Outrossim, uma vez realizada a regularização, os ocupantes e a partir do registro proprietários, terão condições de obter os títulos de propriedade originária registrados no cartório, o que garante segurança jurídica à posse, trazendo benefícios para essas famílias e as comunidades nas quais estão inseridas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou a relevância da Reurb como um mecanismo propício para a regularização da situação registral dos imóveis, sendo meio para a garantia do direito à moradia e a integração ao perímetro urbano. Diante disso, observou-se a carência de políticas públicas que levem a essas localidades os serviços e a infraestrutura básica.

Os dados estatísticos que foram analisados demonstram as dificuldades técnicas para se compreender a matéria, haja vista os fatores que inibem uma maior profundidade estatística da situação dos núcleos informais e dos imóveis que se encontram em situação irregular. Assim, percebe-se que a implementação da Reurb como meio para a democratização do desenvolvimento urbano sustentável é uma meta a ser cumprida não só pelo Poder Público, mas também pelos demais interessados.

Assim, a pesquisa partiu do estudo do instituto da Reurb, classificado em social e específico, na categoria estabelecida dos núcleos urbanos informais, sobre a visão dos marcos regulatórios referentes a essa temática, os quais foram ao longo de anos se consolidando para aplicação. Neste sentido, cuidou de enfatizar a importância da titulação habitacional a partir do que foi salvaguardado na Lei nº 13.465/2017.

O segundo capítulo foi responsável por apresentar uma análise histórica com relação ao fenômeno urbano no país, com foco na formação das primeiras cidades no olhar dos agrupamentos humanos que se uniram para suplantar os desafios oriundos da natureza. Em seguida a discussão adentrou na realidade brasileira, partindo da ocupação e colonização pelos portugueses até a formação das primeiras vilas no litoral deste vasto território. O período imperial foi marcado pela Lei Áurea que aboliu a escravatura, sendo que neste momento histórico os escravos migraram do campo para a cidade, com o desejo de sobreviver às condições que se impunham.

A conotação das cidades pelo país era de um ambiente insalubre e impróprio para a sobrevivência das pessoas, assim com a Proclamação da República em 1889, o país almejou novos horizontes e carecia de mudanças urbanas profundas para preparar as cidades para um mercado que a cada dia se notabilizava pelas

exportações. O Rio de Janeiro e São Paulo passaram por importantes reformas de cunho sanitário e de embelezamento no início do século XX. Até então, majoritariamente a população era rural, principalmente voltada à produção de café e outras lavouras.

São Paulo e Rio de Janeiro se transformaram em grandes metrópoles nacionais, sendo que capital paulistana é uma das maiores cidades da América Latina, no entanto, os problemas de outrora se perpetuaram no decorrer do tempo e hoje os índices de habitação e ocupações irregulares são preocupantes. Inúmeras famílias ocupam prédios abandonados; sobrevivem em barracos ou mesmo nas ruas da capital. A situação do Rio e de outras tantas cidades é caracterizada pela presença das favelas nos morros, havendo desrespeito do poder público quanto à infraestrutura e as condições dignas de urbanismo, ademais essa negligência permitiu que as milícias administrassem essas localidades, pregando a sua própria lei.

A modificação dessa realidade, como asseverado na parte inicial da pesquisa, ocorre no Governo Vargas com a atrasada industrialização do país, concentrada na região sudeste, o que reforçou a migração e o inchaço do tecido urbano destas cidades. Aqui a visão do urbanismo era burocrática e tecnicista, sendo que foram observados poucos avanços do ponto de vista legal. Nos anos seguintes, apesar do Regime Militar, viu-se que a transição democrática permitiu a luta dos movimentos sociais pela reforma urbana.

A Carta Magna salvaguarda essa matéria em Capítulo próprio a partir do art. 182, afirmando que o desenvolvimento da política urbana é de responsabilidade do Poder Público Municipal. Para mais, enuncia que o Plano Diretor aprovado na Câmara Municipal é a diretriz básica urbanística.

O terceiro capítulo propôs a discussão dos marcos normativos para a Reurb recordando que as primeiras observações se realizaram com o Decreto Lei nº 271/1967, falando acerca dos loteamentos urbanos e a responsabilidade do loteador ao fazer uso deste espaço. Neste contexto, em 1979 foi publicada a Lei nº 6.766, com o sentido de regularizar os loteamentos que fossem tidos como irregulares na forma da lei.

A análise do Estatuto da Cidade se mostrou essencial, pois traz em seu arcabouço normativo uma série de regras e institutos jurídicos que devem ser

aplicados no urbano, alinhando o princípio da função social da propriedade, planejamento urbano e a função social da cidade. A nova política urbanística propõe o diálogo com a sociedade para o desenvolvimento sustentável com a organização territorial para o melhor uso da propriedade. Merece atenção o meio ambiente que deve ser preservado para o presente e as futuras gerações a fim de uma sociedade sustentável, sendo esta a tendência adotada pelas grandes potências econômicas mundiais.

A Lei nº 11.977/2009 trouxe disposições para o programa de habitação do Governo Federal, bem como sobre a Reurb, presente nos assentamentos informais, focando, sobretudo no direito à moradia, ademais, com a edição da Lei nº 13.465/2017, os dispositivos inerentes a Reurb foram revogados.

A Lei nº 13.465/2017 define a Reurb e reforça sua intervenção nos aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais para a incorporação dos NUIs no ordenamento urbano com a devida titulação de seus ocupantes na forma do art. 9º, *caput*. Além disso, esclarece quais os objetivos da regularização e quem são os legitimados para a adoção destas medidas, conforme o art. 10 e 14. O trabalho também apresentou as inovações presentes na nova lei que modificaram institutos do Código Civil. Assim, restou claro que as inovações legais idealizadas pelo legislador, tinham o objetivo de flexibilizar as regras urbanísticas, tal fato é preocupante, para a segurança das pessoas e das cidades brasileiras.

Pelo exposto, percebe-se a necessidade de um suporte financeiro para com os Municípios, os quais nem sempre possuem condições financeiras para ter acesso a empresas especializadas ou técnicas para atuarem no planejamento e na execução dos projetos de Reurb.

A preservação do direito social à moradia como meio para a dignidade da pessoa humana e as regras para a Reurb foram reafirmadas através da Lei nº 14.620/2023, sancionada pelo atual Presidente da República, resgatando as políticas públicas de habitação sempre necessárias em um país de altos índices de pobreza e a ausência de moradias dignas. A normativa inovou ao dispor sobre a formalização registral para a imissão na posse provisória logo após a desapropriação. Neste contexto, a Reurb foi considerada, ainda, como uma diretriz para o Governo Federal, tendo a preocupação com o custeio de projetos que visem efetivar esse direito.

O terceiro capítulo aborda a Reurb nos núcleos urbanos informais, dispondo de dados estatísticos levantados através de pesquisa realizada pelo IPEA em municípios caracterizados como regiões pólos. Os NUIs são reconhecidos pela presença de imóveis clandestinos e irregulares, os quais não seguem as regras urbanísticas.

Os dados revelam que apenas 5% (cinco) por cento dos NUIs categorizados possuem todas as condições para que a Reurb seja implantada, ou seja, já estão dotadas da infraestrutura básica urbana. Quando se retira essa condicionante de infraestrutura urbana a porcentagem sobe para 20% (vinte) por cento dos NUIs. Do exposto, observou-se que esses locais carecem de intervenções urbanas para melhorar a qualidade de vida das pessoas residentes.

Ademais, tratou-se da legitimação fundiária que é uma forma originária de aquisição da propriedade, estando à disposição para a titulação das áreas dos NUIs. Apresentou-se a competência do Município como condutor do processo de Reurb, caracterizando cada etapa. Por fim, apontou-se as mudanças que a Lei 13.465/2017 idealizou na Lei de Registros Públicos, com o sentido de facilitar a implementação dos projetos de Reurb.

Do que aqui foi exposto, vê-se que a Reurb é um passo importante na garantia do título de propriedade para as famílias residentes nos NUIs, levando segurança jurídica e os introduzindo no mercado imobiliário, contudo, não se pode secundarizar as normas urbanísticas e ambientais vigentes, para garantir uma falsa democratização. É preciso haver um debate com todos os setores da sociedade para a conscientização do papel de cada ente e da sociedade. Ademais, deve-se reconhecer que os municípios pouco avançaram nessa questão muito em razão da ausência de técnicos capacitados e de capacidade de investimento nesta área, cabendo, portanto, a disposição orçamentária pela União que incentive tais projetos na municipalidade.

## REFERÊNCIAS

ABELHA, André. **Lei 13.465/17 (Parte VI): desmistificando a Reurb**. 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/264717/lei-13-465-17--parte-vi--desmistificando-a-reurb>. Acesso em 12 out 2023.

ARAÚJO, Marina de Sousa Lima; MIYABARA, Julia Yumi Matsumae. A regularização fundiária de conjuntos habitacionais conforme a Lei nº 13.465/2017 e a função social da propriedade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, v. 7, n. 13, p. 237-256, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/742/558>. Acesso em 10 de out 2023.

ALENCAR, Amanda de Souza. **Novo instituto da legitimação fundiária: uma análise sobre a ótica da função social da propriedade**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/13716/1/21500097.pdf>. Acesso em: 24 de out. 2023.

BACHI, Israel; SOUZA, Leonardo da Rocha de. Direito humano à moradia e regularização fundiária. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 4, n. 1, p. 163-175, ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.48159/revistadoidcc.v4n1.bachi.souza>. Acesso em: 21 out. 2023.

BALBIM, Renato Nunes. A Produção Internacional da Ideia de Informalidade Urbana e os “Núcleos Urbanos Informais” no Brasil. **Rev. C&Trópico**, v. 47, n. 1, p. 13-34, 2023. DOI: [https://doi.org/10.33148/CETROPICOv47n1\(2023\)art1](https://doi.org/10.33148/CETROPICOv47n1(2023)art1). Acesso em: 14 out. 2023.

BERCOVICI, Gilberto. A Questão Agrária na Era Vargas (1930- 1964). **Revista de História do Direito: RHD**. Curitiba, v.1, n.1, p. 183-226, jul-dez de 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/78725>. Acesso em: 09 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2001.

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. Brasília, DF. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2009. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.620, DE 13 de julho de 2023. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm). Acesso em 18 out. 2023.

BARBOSA, Erivaldo Moreira. **Direitos Humanos Fundamentais: Teoria e Interpretação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010.

BRESCIANI, Maria Stella. **Sanitarismo e configuração do espaço urbano: Os cortiços de Santa Ifigênia: sanitário e urbanização (1893)**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo / Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2010.

CÂMARA, Andreza Aparecida Franco. Novo marco legal sobre regularização fundiária: novos conceitos, velhos dilemas. **Revista Interdisciplinar de Direito**, v. 19, n. 1, p. 39-52, jan./jun., 2021. DOI: 10.24859/RID.2021v19n1.1082. <https://doi.org/10.24859/RID.2021v19n1.1082>. Acesso em: 24 out. 2023.

CAMARGO, Marília Formoso; BRESCIANI, Luis Paulo. **A consolidação da política pública urbana no Brasilum estudo sobre o desenvolvimento da temática no século XX. VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública**. Brasília/DF, 2021. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/102/15>. Acesso em: 5 out. 2023.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia. **O estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CERASOLI, Josianne Francia. **Modernização no plural: obras públicas, tensões sociais e cidadania em São Paulo na passagem do século XIX para o XX**.

Campinas – SP: 2004. Disponível em:  
<https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/303378>. (tese doutorado).

COSTA, Fernanda Carolina Vieira; ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **Marcos Regulatórios da Regularização Fundiária Urbana**. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11549>. Acesso em: 21 out. 2023.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária. 2010. 288 f. **Dissertação (Mestrado em Direito)** - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/8918>. Acesso em: 25 out. 2023.

ESPÍNDOLA, Samuel Guimarães. Regularização fundiária: aspectos gerais e processamento no cartório de registro de imóveis. **Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito)** - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. Disponível em:  
<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/33163/1/Regulariza%c3%a7%c3%a3oFundi%c3%a1riaAspectos.pdf>. Acesso em: 25 out. 2023.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. **Anais do Simpósio “Interfaces das Representações Urbanas em Tempos de Globalização**, Bauru, p. 1-20, 26 ago. 2005. Disponível em:  
[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5666586/mod\\_resource/content/1/propurb.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5666586/mod_resource/content/1/propurb.pdf). Acesso em: 08 out. 2023.

FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. **Revista De Direito Da Cidade**, 10 (3), 1449–1482. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.32040>. Acesso em: 25 out. 2023.

FERREIRA FREITAS, Ricardo; OLIVEIRA FORTUNA, Vania; FORTUNA, Érica. Reformas Urbanas no Rio de Janeiro: Contextos Discursivos de Ressignificação do Porto Maravilha. **Revista Latinoamericana de Ciências de La Comunicación**, v. 18, n. 32, 2020. Disponível em:  
<http://revista.pubalaic.org/index.php/alaic/article/view/603>. Acesso em: 2 out. 2023.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37238-pais-tem-90-milhoes-de-domicilios-34-a-mais-que-em-2010>. Acesso em: 8 out. 2023.

IPEA. **Repositório do conhecimento**. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11549>. Acesso em: 20 set. 2023.

KAMERS FILHO, Tarcísio. Regularização Fundiária Urbana – REURB e sua efetivação diante da ausência ou insuficiência normativa no âmbito municipal. 2022.

**TCC (Graduação) - Curso de Direito**, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022. Disponível em:  
<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/243918>. Acesso em: 8 out. 2023.

KRAUSE, Cleandro; DENALDE, Rosana. **Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional**. Brasília : IPEA, 2022. Disponível em:  
<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11549>. Acesso: 15 set. 2023.

LUCCHESI, Bianca Melzi Domenicis. Transformações urbanas e habitação no final do século XIX: proibição e permanência dos cortiços na cidade de São Paulo. **XXVIII Seminário Nacional de História**. Florianópolis, p. 2-11, jul/2015. Disponível em:  
[http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1434064843\\_ARQUIVO\\_TransformacoesurbanasehabitacaonofinaldoseculoXIXproibicaoepermanenciadoscorticosnacidadedeSaoPaulo-BiancaLucchesi.pdf](http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1434064843_ARQUIVO_TransformacoesurbanasehabitacaonofinaldoseculoXIXproibicaoepermanenciadoscorticosnacidadedeSaoPaulo-BiancaLucchesi.pdf). Acesso em: 20 out 2023.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 26 ed. São Paulo : Saraiva Jur, 2022.

MATOS, Ralfo. **Migração e urbanização no Brasil**. *Revista Geografias*, 8 (1), 7–23, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.35699/2237-549X.13326>. Acesso em 20 out 2023.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

MASTRODI, Josué; SILVA, Márcia Maria Carvalho da. O direito fundamental social à moradia e a teoria geral do direito. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 6, n. 21, p. 145-162, out./dez. 2012. Disponível em:  
<https://www.ibijus.com/blog/57-a-ocupacao-irregular-do-solo-urbano-e-o-direito-ao-acesso-a-energia-eletrica-e-ao-meio-ambiente-ecologicamente-equilibrado>. Acesso em: 19 out 2023.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Novo Direito Real com a lei 14.620/23: uma atecnia utilitarista diante da imissão provisória na posse**. 2023. Disponível em:  
<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/390037/novo-direito-real-com-a-lei-14-620-23>. Acesso em: 22 out. 2023.

OLIVEIRA, Juliana Aparecida Gomes; BENEDITO, Luiza Machado Farhat. A função social da propriedade urbana. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2015. Disponível em:  
<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/60/56>. Acesso em: 07 out. 2023.

PACHECO, Sérgio. **A ocupação irregular do solo urbano e o direito ao acesso à energia elétrica e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. 2014. Disponível em: <https://www.ibijus.com/blog/57-a-ocupacao-irregular-do-solo-urbano-e-o-direito-ao-acesso-a-energia-eletrica-e-ao-meio-ambiente-ecologicamente-equilibrado>. Acesso em: 08 out. 2023.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Função social da propriedade urbana e o Plano Diretor. 2005. 195 f. **Dissertação (Mestrado em Direito)** - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6465>. Acesso em: 7 out. 2023.

PIOLI, Maria Sulema M. de Budin; ROSSIN, Antônio Carlos. O meio ambiente e a ocupação irregular do espaço urbano. **Brazilian Journal of Environmental Sciences (RBCIAMB)**, (03), 40–56, 2011. Disponível em: [https://www.rbciamb.com.br/Publicacoes\\_RBCIAMB/article/view/481](https://www.rbciamb.com.br/Publicacoes_RBCIAMB/article/view/481). Acesso: 29 set. 2023.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintas. **Rev. Bras. Polít. Públicas (Online)**, Brasília, v. 7, nº 2, 2017 p. 41-53. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4748>. Acesso em: 12 out. 2023.

RONILK, Raquel. Estatuto da Cidade - instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. **Instituto Pólis**. São Paulo, 2001. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-instrumento-para-as-cidades-que-sonham-crescer-com-justica-e-beleza/>. Acesso em: 14 out. 2023.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Revista Ciência E Natura**, 36 (2), 201–213, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2179460X11637>. Acesso em: 14 out 2023.

SOUSA JÚNIOR, Almir Mariano de; LIMA, Daniela de Freitas. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana: foco nas Leis 11.977/2009 e 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v.12, n.3, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/42961/36023>. Acesso em: 20 out. 2023.

STOBE, Luciane Aparecida Filipini; ZANELLA, Dayana Mayer Cassol. O Aspecto Urbanístico da Regularização Fundiária: O Direito à Cidade no Caso do Loteamento Simões Lopes – Coronel Freitas/SC. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. v. 8, n. 2, 42-58. <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-989X/2022.v8i2.9297>. Acesso em: 17 out 2023.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista De Direito Da Cidade**, 10 (3), 1595–1621, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.32734>. Acesso em: 17 out 2023.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, Paulo Henrique Rodrigues da. O direito urbanístico e a gestão da cidade. **Direito Urbanístico**, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/742>. Acesso em: 21 out. 2023.

SILVEIRA, Luciano Martins da. O papel da titulação no registro de imóveis de assentamentos informais na efetivação do direito de moradia: estudo da regularização fundiária promovida no município de Volta Redonda à luz do capital morto imobiliário. 2022. 138 f. **Dissertação (Mestrado em Direito)** - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/19130/2/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Luciano%20Martins%20da%20Silveira%20-%202022%20-%20Completa.pdf>. Acesso em: 22 out. 2023.

TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/341>. Acesso em: 10 out. 2023.

TARTUCE, Flávio. A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar Revista de Ciências Jurídicas**. v. 23 n. 3, p. 1-23, 2018. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/7800/pdf>. Acesso em: 21 out. 2018.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.T.R. (Org). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. pp.170-243. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7627421/mod\\_resource/content/1/FI%C3%A1vio%20Villa%C3%A7a%20-%20Uma%20contribuicao%20para%20a%20historia%20do%20planejamento%20%20urbano%20no%20Brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7627421/mod_resource/content/1/FI%C3%A1vio%20Villa%C3%A7a%20-%20Uma%20contribuicao%20para%20a%20historia%20do%20planejamento%20%20urbano%20no%20Brasil.pdf). Acesso em: 10 out. 2023.

VALLADARES, Lúcia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem a favela**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VIEIRA, Anderson; ALMEIDA, Livia Oliveira; FARIAS, Talden. **Regularização Fundiária Urbana e a necessidade da sua ressignificação**. 2023. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2023-jul-14/opinio-regularizacao-fundiaria-urbana-ressignificacao#\\_ftn1](https://www.conjur.com.br/2023-jul-14/opinio-regularizacao-fundiaria-urbana-ressignificacao#_ftn1). Acesso em: 15 out. 2023.