

# SEMINÁRIO CONFLITOS FUNDIÁRIOS E ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

*REFLEXÕES SOBRE A  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE  
INTERESSE SOCIAL*

Profa. Me. Rosane Tierno

13/09/2021 – São Paulo

## Seminário CONFLITOS FUNDIÁRIOS E ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

De 13, 20 e 27 de setembro

### DIA 13

18h30 às 19h - Mesa de abertura  
19h às 20h30 - Reflexões sobre a regularização  
fundiária de interesse social

#### CONVIDADOS

Daniel Cogoy  
Rosane Tierno  
Wilza Carla Folchini Barreiros

### DIA 20

Os caminhos do INCRA e da DPU na reforma  
agrária

#### CONVIDADOS

Ben-Hur Daniel Cunha  
Larissa Gomes Holanda Sá  
Rita Cristina de Oliveira

### DIA 27

Territórios quilombolas e o processo de titulação

#### CONVIDADOS

Elisângela Machado Côrtes  
Vercilene Francisco Dias  
André Carneiro Leão



Transmissão via  
canal ENADPU



@dpunacional

# Histórico da abordagem censitária (IBGE) da Irregularidade Fundiária Censo 2010

11,4 milhões de pessoas

6.329 aglomerados subnormais

323 municípios

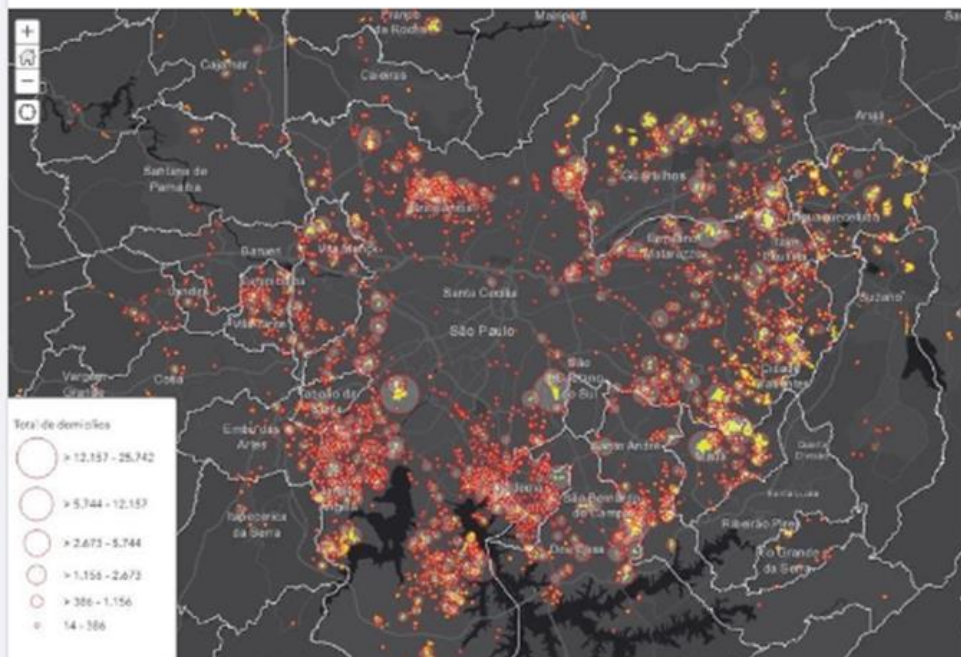
88% desses domicílios estão concentrados em 20 grandes cidades.



Observatório da Regularização Fundiária Urbana no Brasil

### Favelas (Aglomerados Subnormais) no Brasil - 2019

Numa versão preliminar e disponibilizada para o apoio ao enfrentamento da COVID19 o IBGE disponibilizou a base de Favelas construída para a operação censitária de 2020/2021. Nessa versão o Brasil passa dos 6.329 aglomerados subnormais (assentamentos irregulares conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros) para 13.151 Aglomerados subnormais, ainda é um dado preliminar, mas a tendência é preocupante. <https://arcg.is/0nzWa00>



# Assentamentos Subnormais Brasil



13.151 - 2019

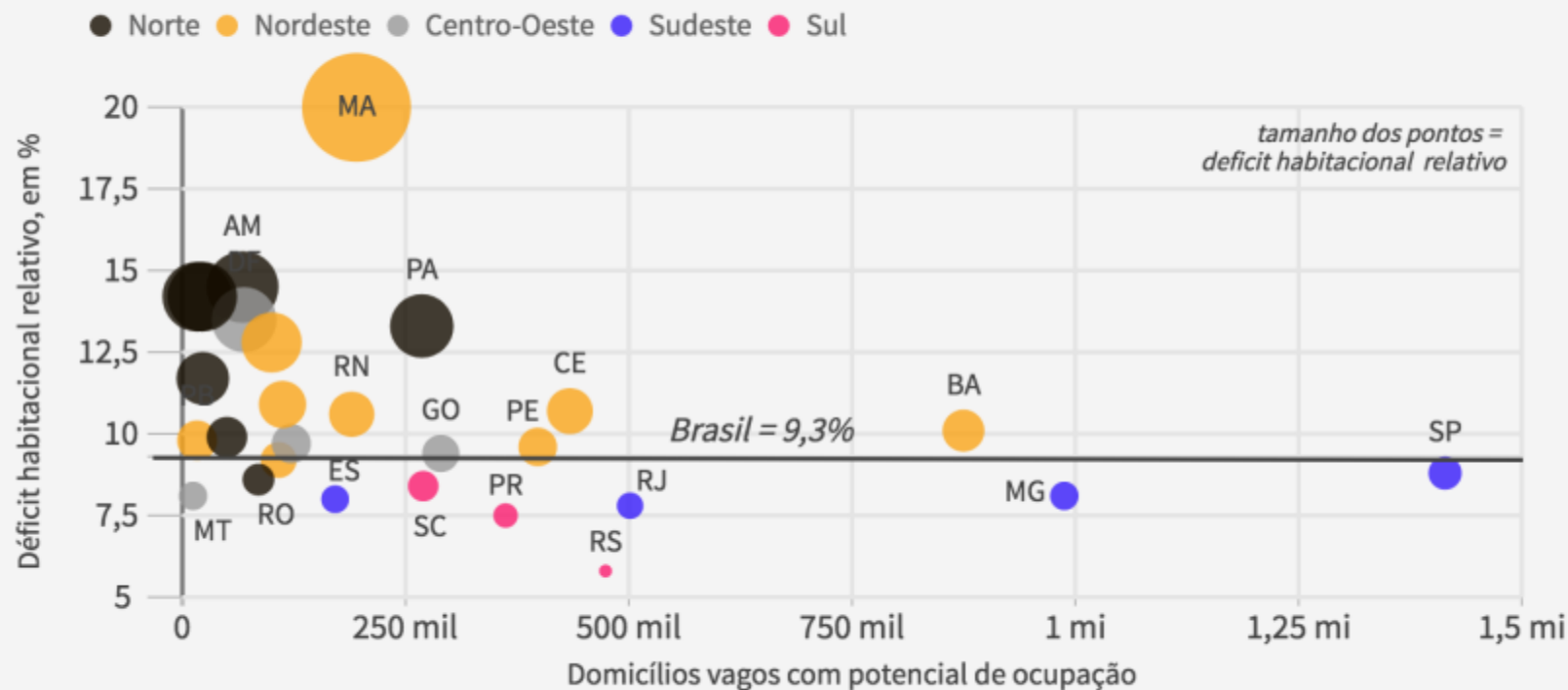
6.329 - 2015

Fonte: Sandro Valeriano / facebook /  
<https://www.facebook.com/groups/1513643648926481/permalink/2530768150547354/>

# Déficit Habitacional Brasil - 7,8 milhões unidades

## Onde mais falta moradia?

Déficit habitacional relativo em relação ao número de moradias vagas com potencial de ocupação, em todos os Estados brasileiros, em 2015



Fonte: Fundação João Pinheiro

Nota: Dados mais recentes. Déficit habitacional relativo é medido em relação aos domicílios particulares



O estado de **São Paulo** ocupa o 1º. lugar na escala do déficit habitacional do país

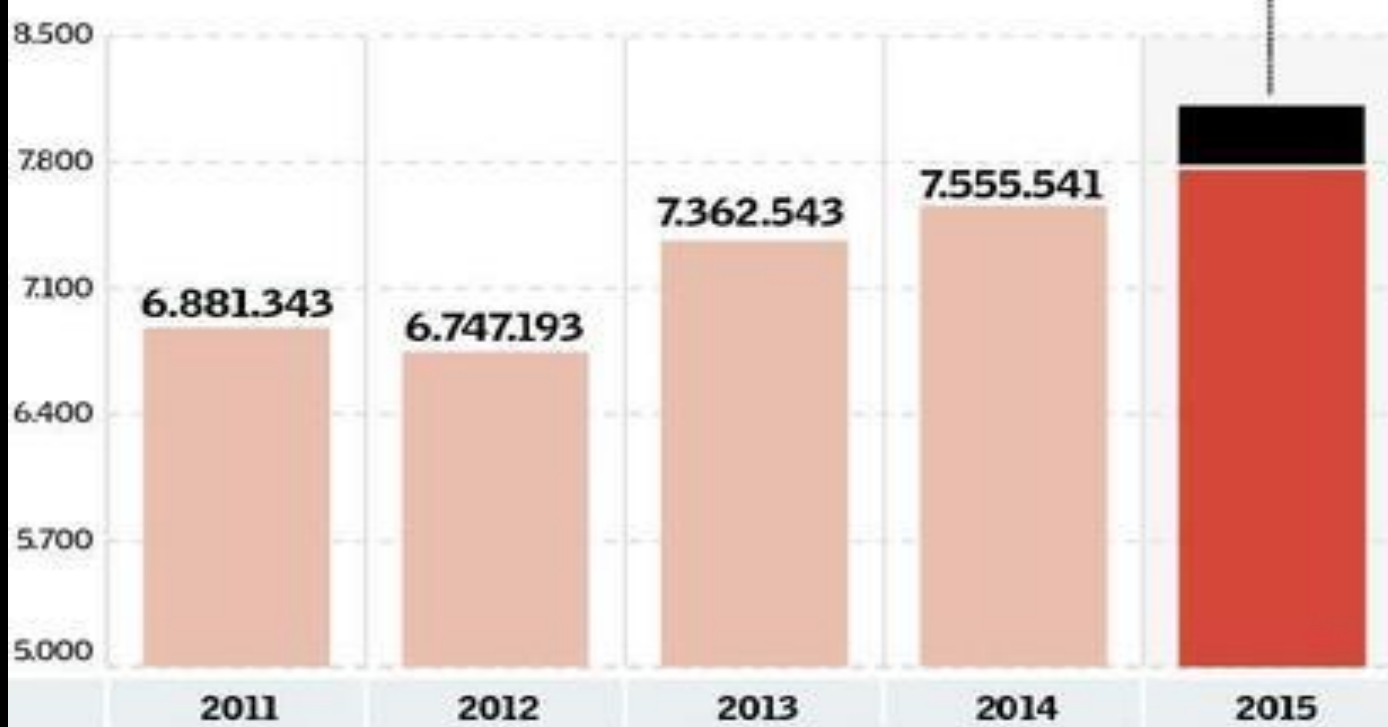


# Detalhamento do Déficit Habitacional

## O tamanho do problema

Déficit habitacional mostra tendência de crescimento nos últimos anos

Brasil - em unidades



Fonte: Fundação Getúlio Vargas

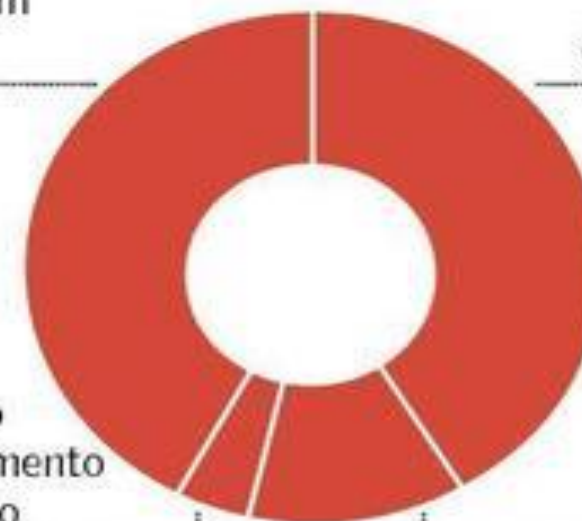
Perfil do déficit habitacional nacional em 2015 - em unidades

3.269.514  
Ônus com  
aluguel

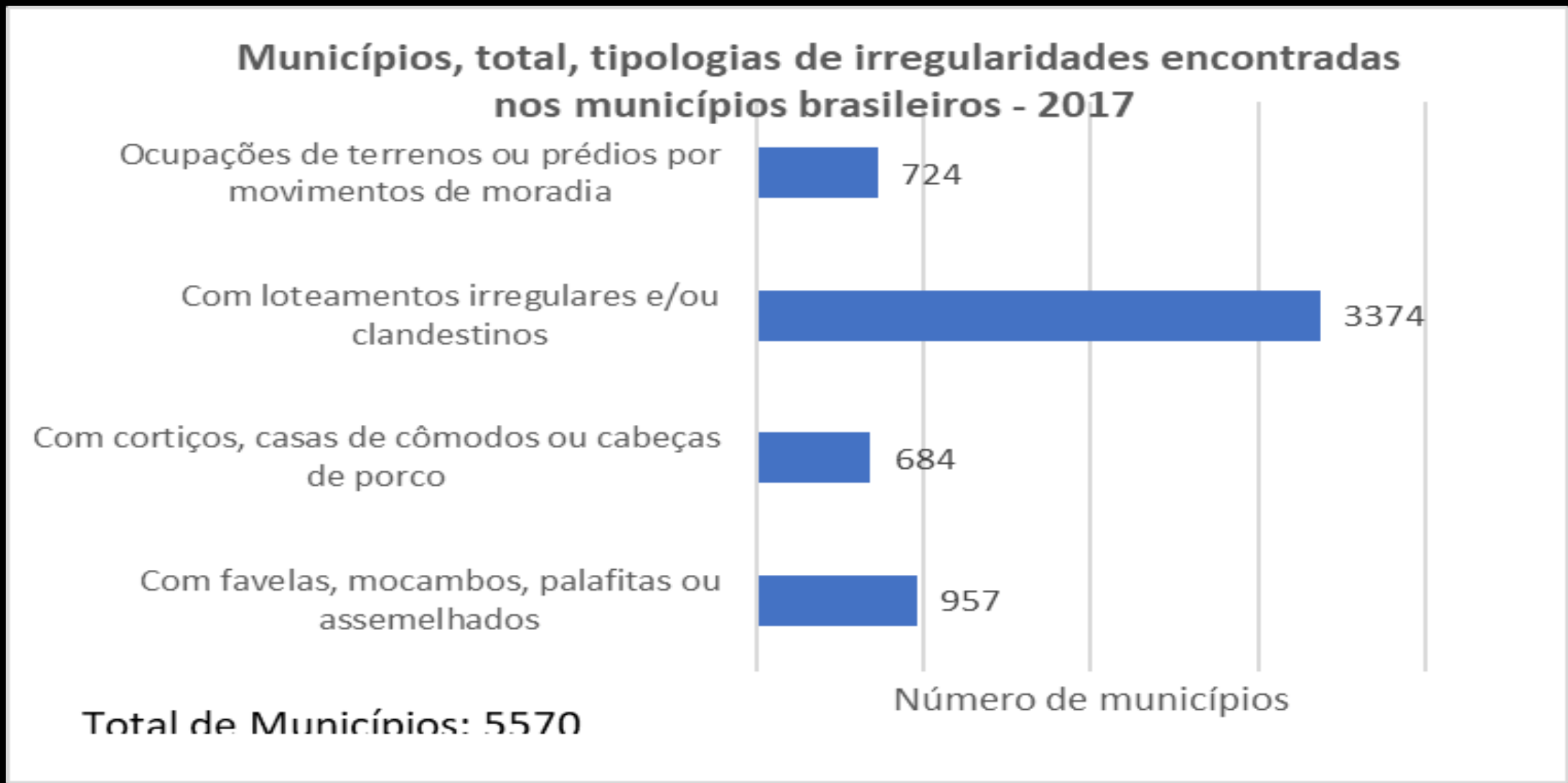
3.227.232  
Coabitação

317.806  
Adensamento  
excessivo

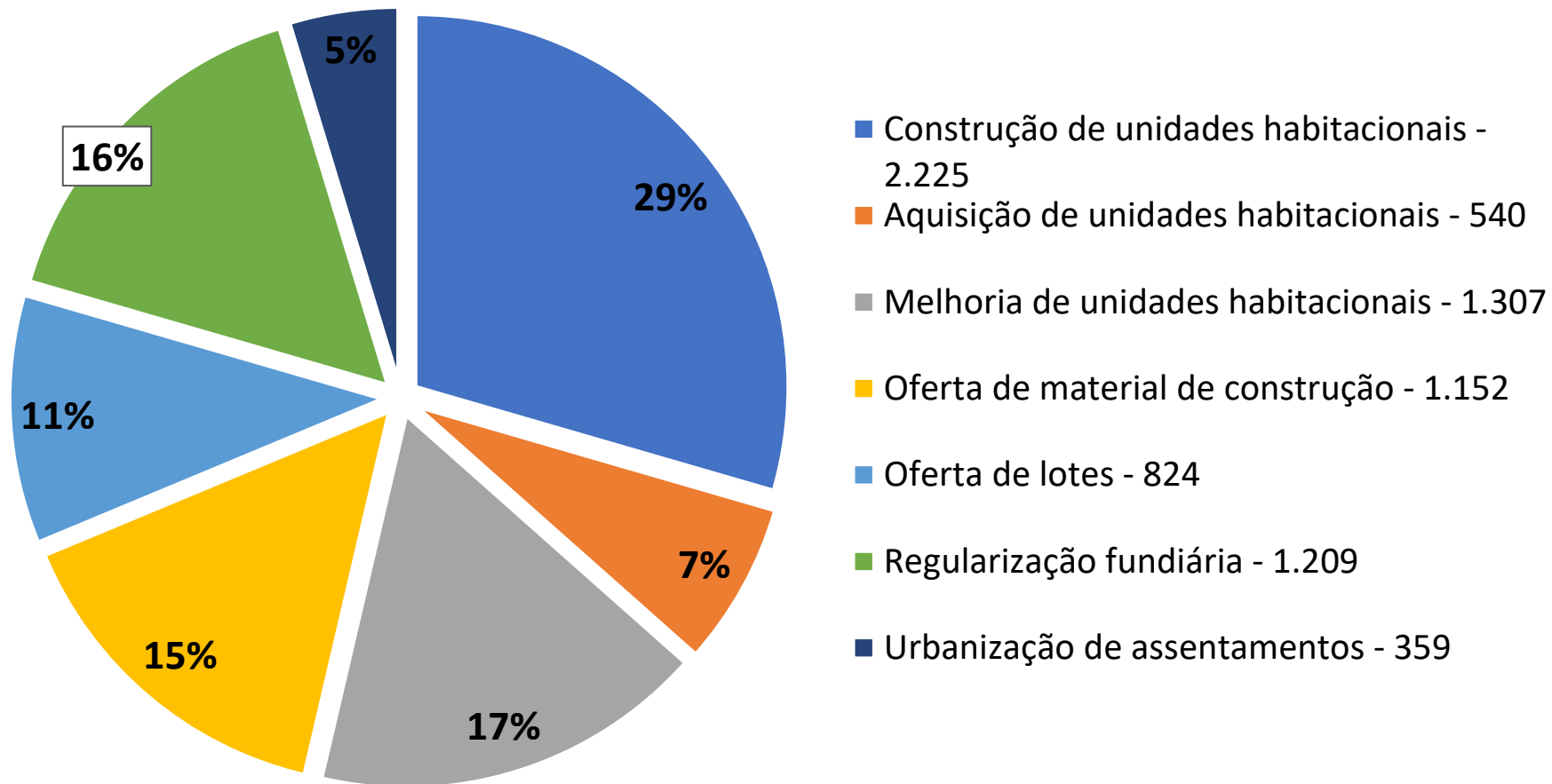
942.631  
Habitação  
precária



# Municípios - tipologias de irregularidades encontradas nos municípios brasileiros - 2017

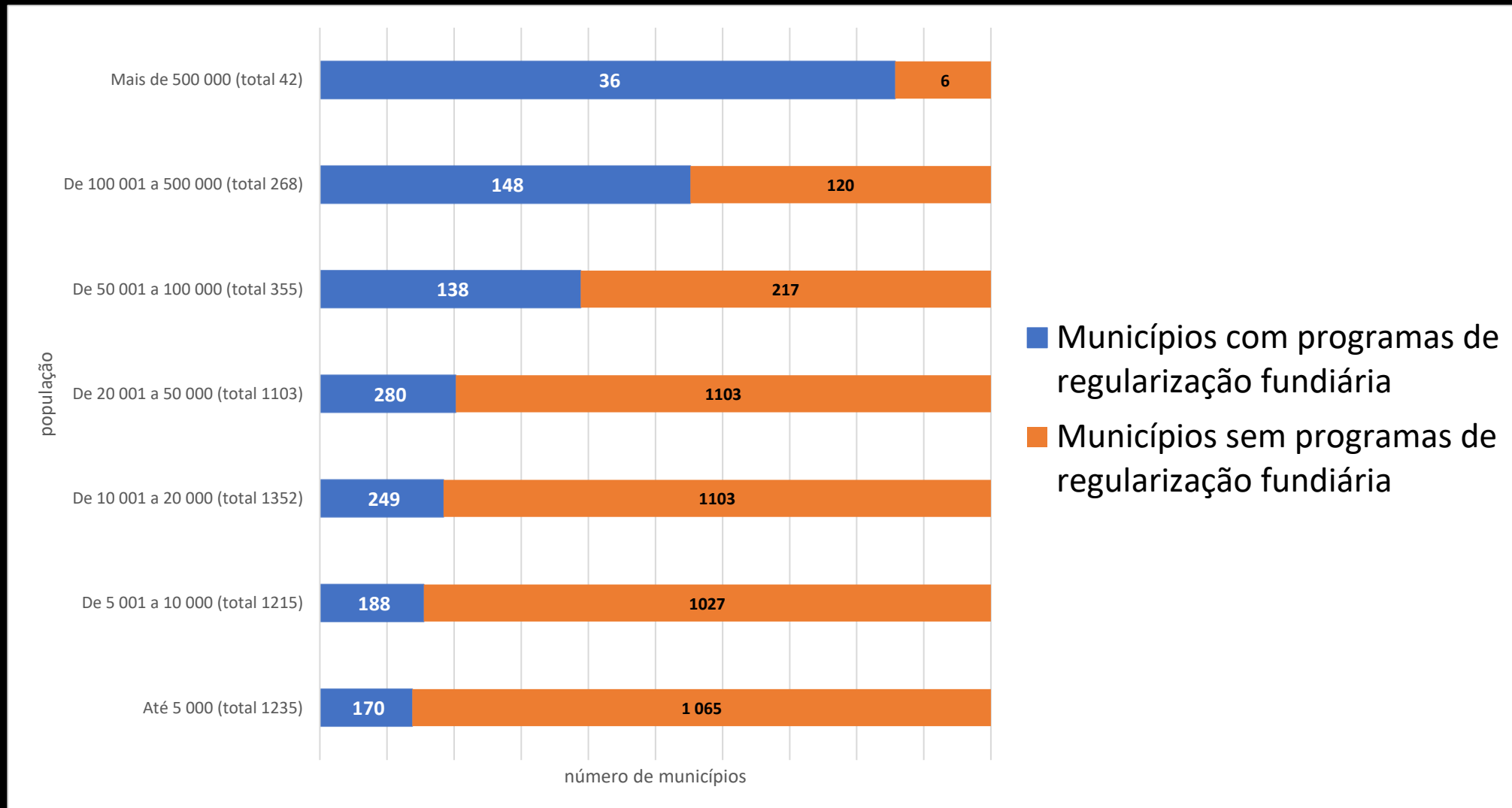


# Municípios com programas ou ações realizados pela prefeitura, no ano de 2015 e/ou 2016



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017

# Municípios Brasileiros com programas de Regularização fundiária no ano de 2015 e/ou 2016 - população / total de municípios



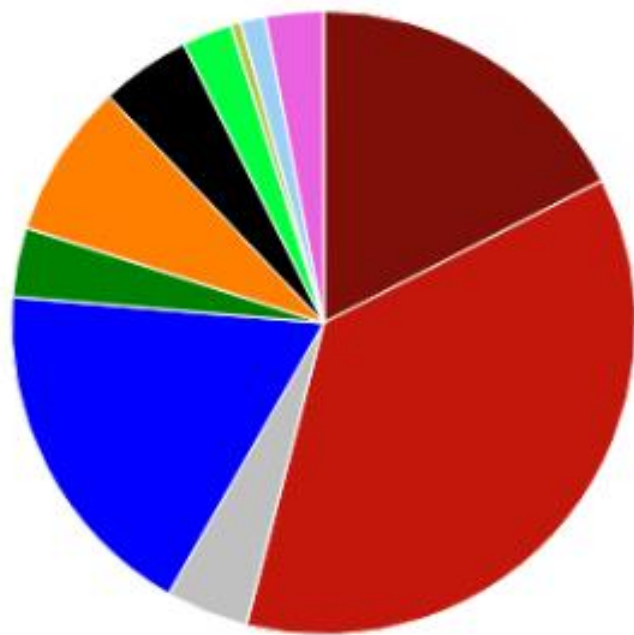
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017



# Pesquisa de Orçamento Familiar – 2019 - POF

## Distribuição (%) da despesa de consumo média mensal familiar no Brasil

Transporte pesa mais que alimentação no orçamento dos brasileiros



Alimentação: 17,5   Habitação: 36,6   Vestuário: 4,3   Transporte: 18,1  
Higiene e cuidados pessoais: 3,6   Assistência à saúde: 8   Educação: 4,7  
Recreação e cultura: 2,6   Fumo: 0,5   Serviços pessoais: 1,3   Despesas diversas: 3

- ✓ As despesas com habitação correspondem a **36,6%** de todas as despesas de consumo das famílias brasileiras. Na edição anterior da pesquisa, realizada entre 2008 e 2009, essa participação era de 35,9%
- ✓ O IBGE destacou que habitação, alimentação e transporte, juntos, representam **72% da despesa** de consumo médio das famílias brasileiras. Para aquelas mais pobres, esta média é de 70,6%, enquanto para os mais ricos, 45,5%.

Fonte: POF (Pesquisa Orçamentária Familiar Brasileira) 2017-2018. IBGE. Publicada em 04 de outubro de 2019.

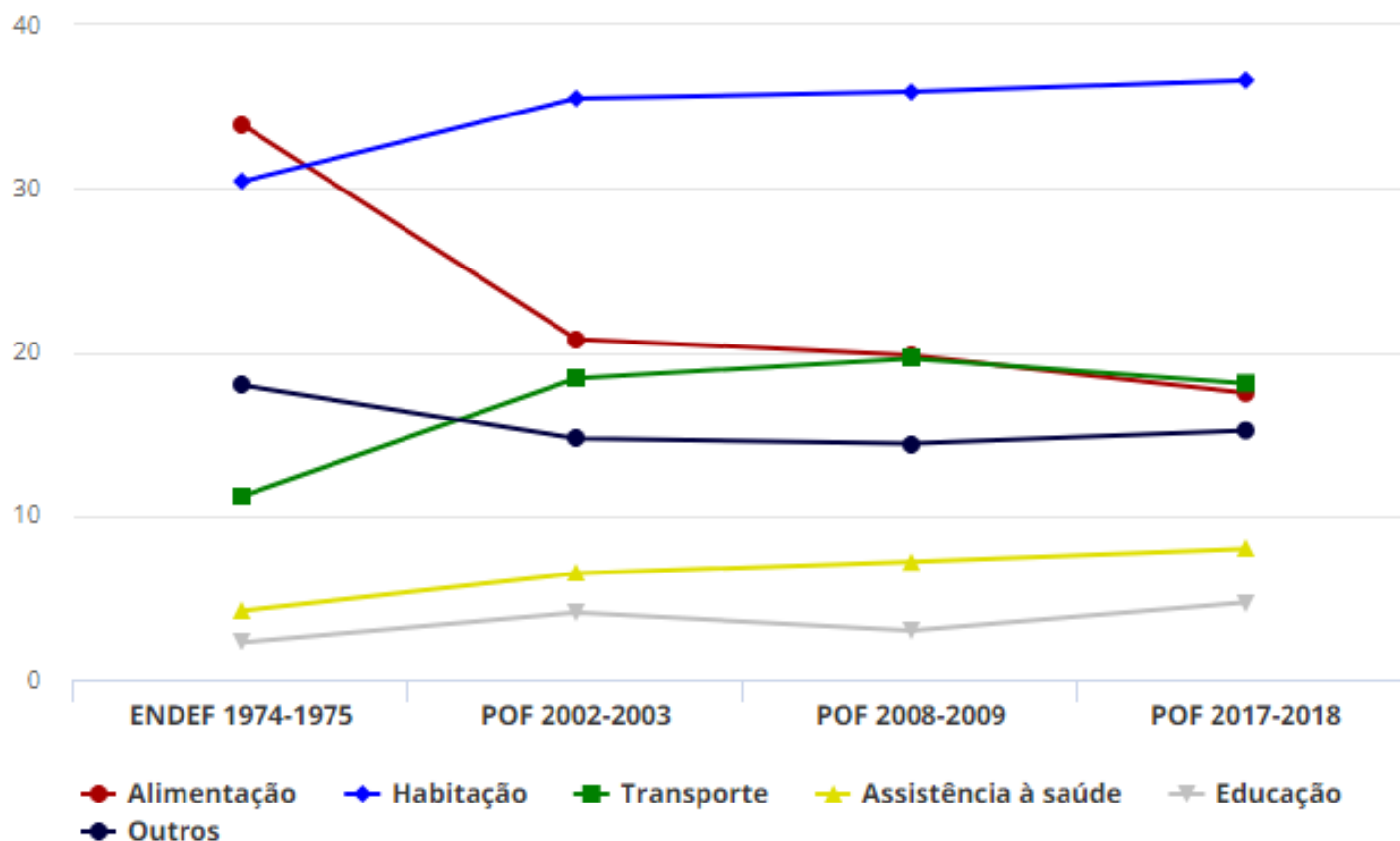
Link para matéria:

<https://newsrondonia.com.br/noticias/peso+do+transporte+no+orçamento+familiar+ultrapassa+o+da+alimentacao+aponta+ibge/137967?tipo=noticias&nome=peso+do+transporte+no+orçamento+familiar+ultrapassa+o+da+alimentacao+aponta+ibge&id=137967>

# Pesquisa de Orçamento Familiar – 2019 - POF

## Evolução da participação na despesa de consumo das famílias

Peso da habitação no orçamento familiar, enquanto alimentação e transporte aumentaram



- ✓ Pela primeira vez, as despesas de consumo das famílias com transporte ultrapassam os gastos com alimentação no Brasil



Fonte: Le Monde Diplomatique

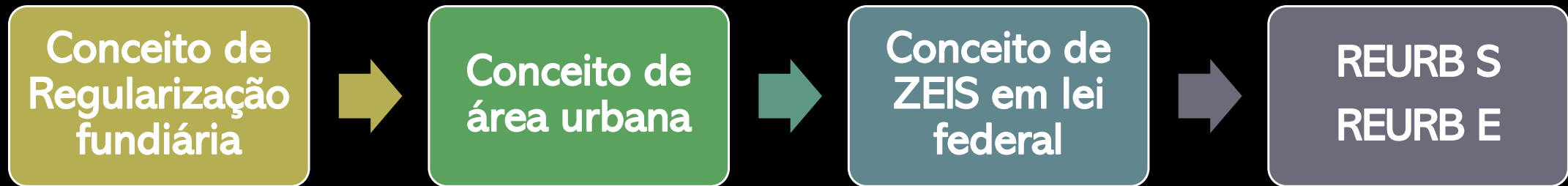
Fonte: POF (Pesquisa Orçamentária Familiar Brasileira) 2017-2018. IBGE. Publicada em 04 de outubro de 2019.

# Regularização Fundiária

## Tipos de irregularidade

- Conjuntos habitacionais públicos
- Conjuntos habitacionais privados
- Loteamentos clandestinos e irregulares
- Ocupações e favelas (áreas públicas ou privadas)
- Cortiços

# Lei nº. 13.465/17 – REURB - Estabelece definições



Estabelece princípios próprios da regularização fundiária

Estabelece o conteúdo mínimo do projeto de regularização

Determina quem são os legitimados para promover a regularização fundiária

## Espécies de Regularização Fundiária - REURB

Sem  
cartografia!!

**REURB S** - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal



**REURB E** - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como REURB S (média e alta renda)



## Núcleo Informal Urbano Consolidado

Lei 13.465/2017 – Art. 11, III

*Aquele de difícil reversão, considerados:*

*o tempo da ocupação,*

*a natureza das edificações,*

*a localização das vias de circulação*

*a presença de equipamentos públicos*

*outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município; .*



# Núcleo Informal Urbano Consolidado



Articulação desse  
conceito

---

## 1 - Legitimação Fundiária:


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

---

## 2 - Regularização de núcleos em APP (Código Florestal): Condições:

- a) que seja assentamento humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda;
- b) em áreas **urbanas consolidadas**,

# Formas de titulação



Legitimação Fundiária

Venda e Compra

Doação

Áreas públicas ou  
particulares

Legitimação de Posse

Concessão de Uso  
Especial para fins de  
Moradia

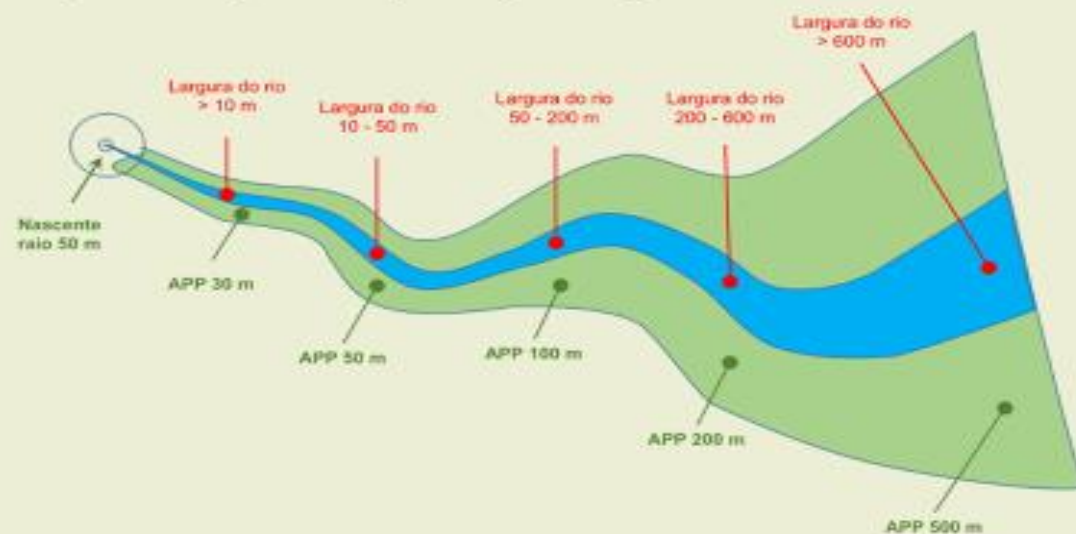
Áreas públicas

## Lei nº. 13465/17 prevê a possibilidade de regularização fundiária pelos Municípios

Art. 11 - § 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

Art. 12. § 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo **poderá ser feita pelos Estados** na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11.

Largura da APP (mata ciliar) em função da largura do rio



# Áreas de Risco

Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, **estudos técnicos deverão ser realizados**, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

§ 1º Na hipótese do *caput* deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a **implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados**.

Estudo  
Técnico

Implantação  
de medidas -  
obras

REURB







## Novas Modalidades de REURB

Condomínio de Lotes

Direito de Laje

Condomínio Urbano Simples

Loteamento de Acesso Controlado

# Funções da ZEIS

1) Criar parâmetros específicos para regularização fundiária de núcleos urbanos informais

2) Destinar áreas vagas da cidade para a construção de habitação de interesse social

Articula com o Plano Diretor informado quais instrumentos urbanísticos poderão ser utilizados nas ZEIS.

- *Ex. Legitimação Fundiária, legitimação de posse; venda e compra; concessão de uso especial para fins de moradia, etc...*

PD São Paulo - Pode ser vendido o potencial construtivo para viabilizar o aumento do gabarito por exemplo, para outras áreas da cidade. Consequência: permanência da população na área ocupada / fim do litígio / facilita a regularização fundiária de áreas particulares



## ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

Lei 13.465/2017 – Art. 18

O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social, no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

*§ 2º A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.*

Não é norma geral – Município pode legislar em contrário

Lei 13.465/17 - Art. 30, § 8º

O requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

## LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA

Direito de  
Permanência contra  
despejo forçado em  
área pública  
(Efeito Cautelar do  
Pedido de REURB)

# REURB S

**Dec. 9.310/18**

# REURB E

(\*)

**Art. 37 - Município regulariza e implanta infraestrutura**

Art. 33, § 2º Na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)

Gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais

- Baixa renda – Estabelecida pelo poder público municipal
- Não poderá ser maior que 5 SM

Moradores regularizam e implantam infraestrutura

Moradores pagam o Cartório

(\*)

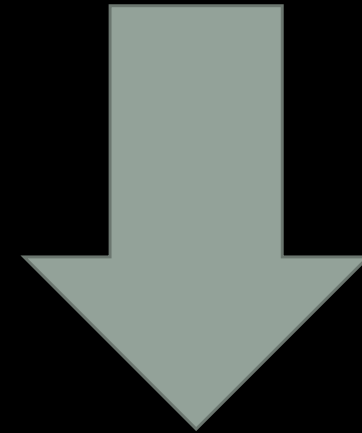
*Art. 33, III - III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.*

# Infraestrutura – tempo da implantação

## art. 36. - § 3º

As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

- Se APÓS ou DURANTE a REURB



- Elaborar e aprovar cronograma de obras
- Assinar termo de compromisso

# Infraestrutura Essencial – conceito – art. 36, § 1º

**art. 36, §1º. Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:**

---

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

---

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

---

III - rede de energia elétrica domiciliar;

---

IV - soluções de drenagem, quando necessário; e

---

V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.



# REURB S – Responsável pela Infraestrutura

**PODER PÚBLICO** deve implementar (Art. 37 - Lei 13.465/17)

a infraestrutura essencial,

os equipamentos comunitários

melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização

arcar com os ônus de sua manutenção.

**LEGITIMADOS** podem implementar (Art. 33, § 2º - Lei 13.465/17)  
Acrescentado pela L. 14118 - 12/01/2021

✓ fica facultado aos **legitimados** promover, às suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel.

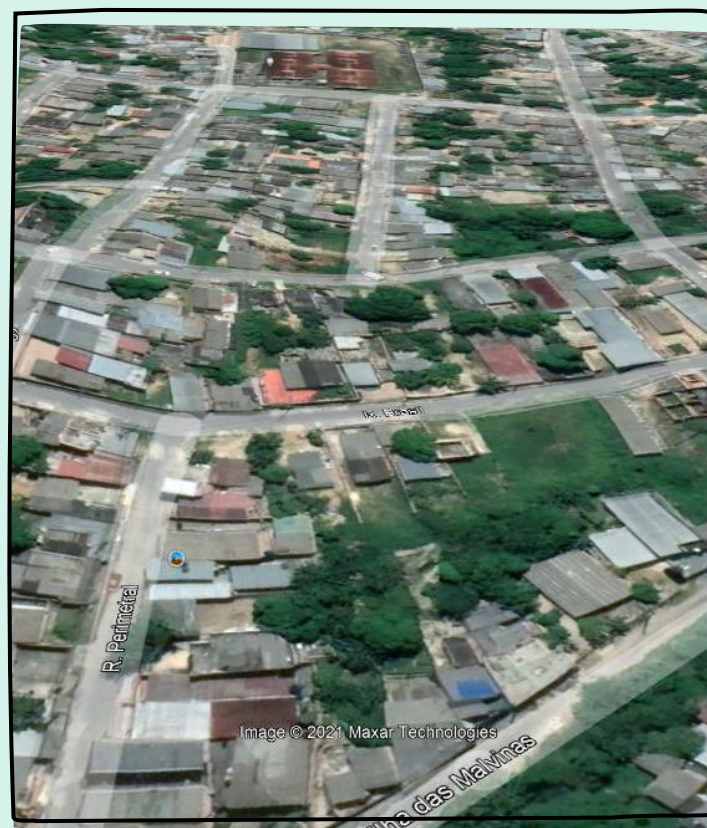
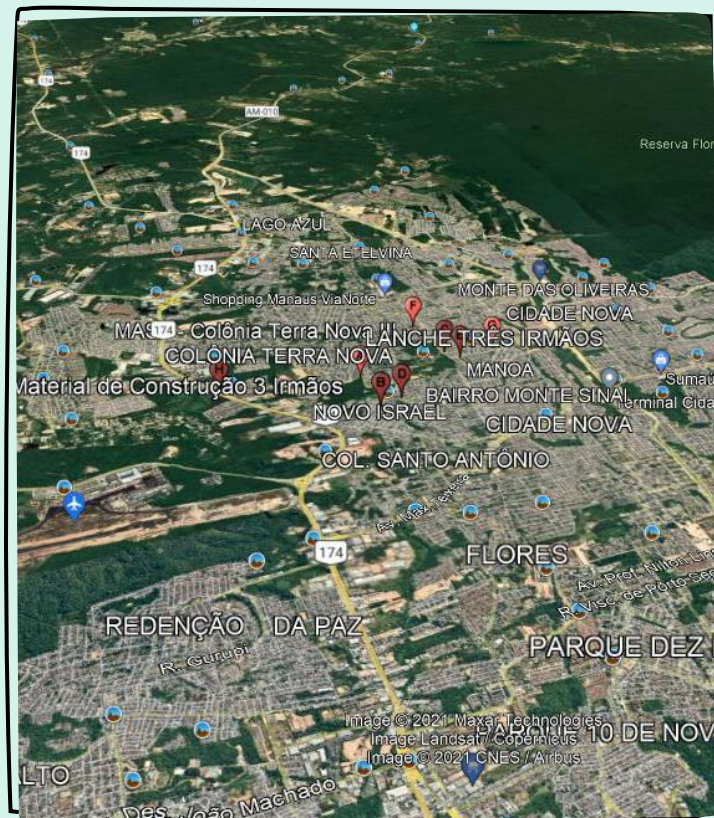


# STF

USO DO SOLO

**Municípios são responsáveis por regularizar lotes urbanos irregulares**

- Caso: MP entra com processo contra loteador e Município de Manaus.
- O processo chega no STF
- Município alega que não é sua responsabilidade a regularização e infraestrutura, conforme a Lei 13465/17



# LOTEAMENTO 3 IRMÃOS - ZN MANANUS

# COM BASE NA LEI 13465/17, O MUNICÍPIO DE MANAUS ALEGA



- *§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.*
- Que não precisa mais ser realizada infraestrutura antes para regularização fundiária
- Que o Prefeito tem poder DISCRICIONÁRIO para regularizar o Núcleo que entender conveniente



# STF

USO DO SOLO

## Municípios são responsáveis por regularizar lotes urbanos irregulares

*No que diz respeito à responsabilidade subsidiária da municipalidade, o que no entender do ora recorrente seria descabida, porquanto os beneficiários seriam os responsáveis pela execução das obras, o acórdão recorrido assentiu. Resta superada, aliás, a interpretação segundo a qual o artigo 40, da Lei n. 6.766/79 delinearía uma atuação meramente discricionária (vide EDcl no REsp 1459774/RS e a citada AC n. 0219266-18. 2011.8.04.0001, desta Corte), visto que não se compatibiliza com a atual jurisprudência, a qual, sob o prisma dos princípios da primazia e da indisponibilidade do interesse público, não reconhece ao Poder Público a faculdade de agir ou não para que uma coletividade tenha acesso a condições infraestruturais mínimas de subsistência. Afinal, o saneamento básico e a infraestrutura urbana compõem o rol de obrigações próprias e autônomas dos municípios, consoante artigos 23, IX, Lei 30, VIII e 182 da Constituição Federal e artigo 2º, da Lei n. 10.257/01.*

(STJ – REsp: 1905495 AM 2020/0301502-6, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Publicação: DJ 09/04/2021)



# CONFLITO ABERTO – REURB S e INFRAESTRUTURA

**STJ:** obrigação do Município.

**Normas atais:** REURB é terceirizada e Infra dos moradores.

**Problemas à vista!**





Obrigada  
Rosane Tierno  
*[ratierno@gmail.com](mailto:ratierno@gmail.com)*