

## A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DOS NÚCLEOS URBANOS INSERIDOS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO LITORAL NORTE DE SÃO PAULO: ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA LEI Nº 13.465/2017

LAND REGULARIZATION OF SOCIAL INTEREST IN URBAN CENTERS INSERTED IN A PERMANENT PRESERVATION AREA ON THE NORTH COAST OF SÃO PAULO: CONTROVERSIAL ASPECTS OF LAW NO. 13.465/2017

Julio Cesar Alves de Matos<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente artigo foi confeccionado com o escopo de elucidar, através de análise legal, os entraves práticos e ambientais encontrados na aplicação da Lei 13.465 de 11 de julho de 2017 durante o procedimento de regularização fundiária social em núcleos urbanos inserido em área de preservação permanente de curso d'água, situados no Litoral Norte do Estado de São Paulo. Para a realização do trabalho foi feita uma compilação de informações extraídas das normas pertinentes ao tema. Conclui-se o artigo apresentando o resultado da análise no tocante ao procedimento de regularização fundiária social.

**Palavras-chaves:** Regularização Fundiária Social. Procedimento. Meio Ambiente. Área de Preservação Permanente.

**ABSTRACT:** This article was made with the scope of elucidating, through legal analysis, the practical and environmental obstacles encountered in the application of Law 13,465 of July 11, 2017 during the social land regularization procedure in urban centers inserted in a permanent preservation area of water course, located on the North Coast of the State of São Paulo. In order to carry out the work, a compilation of information extracted from the norms relevant to the subject was made. The article concludes by presenting the result of the analysis regarding the social land regularization procedure.

**Keywords:** Social Land Regularization. Procedure. Environment. Permanent preservation area.

---

<sup>1</sup> Pós-Graduado em Segurança Pública e Inteligência e em Direito Administrativo e Gestão Pública (2023) pela União Brasileira de Faculdades - UniBF. Bacharel em Direito (2021) pela Universidade Cruzeiro do Sul - Centro Universitário Módulo, Martim de Sá, Caraguatatuba - SP.

## INTRODUÇÃO

A ocupação do solo urbano é um desafio global, em suma porque toda interferência humana resulta em degradação ao meio ambiente, de forma que, o que se busca no cenário mundial atualmente, são mecanismos para implantação de políticas de desenvolvimento sustentável.

Tal premissa, de tão latente, é tema tratado pela Organização das Nações Unidas – ONU – onde os 193 Estados Membros, em reunião entre os dias 25 e 27 de setembro de 2015, firmaram o documento “Transformando o Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”<sup>2</sup> e, em âmbito nacional, foi materializado, em outubro de 2016, o “Marco de Parceria da Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável”<sup>3</sup>.

No caderno de Temas do Desenvolvimento Sustentável, o tema específico voltado aos assentamentos urbanos foi abordado no “Objetivo 11”<sup>4</sup> da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, ratificado na elaboração do documento “Nova Agenda Urbana”<sup>5</sup>, em 20 de outubro de 2016.

Diante da relevância e urgência premente, no Brasil foi editada a medida provisória nº 759, publicada em 23 de dezembro de 2016, que tratou profundamente sobre o tema, sendo encaminhada ao Congresso Nacional.

Em atendimento aos compromissos supra, assumidos pelo Estado Brasileiro perante a Comunidade Internacional, o Congresso Nacional decidiu por elaborar uma norma que atendesse aos anseios da nova era urbana, buscando de forma maciça erradicar as desigualdades sociais, começando pela regularização fundiária, urbanística e ambiental do território brasileiro.

---

<sup>2</sup>Documento que estabeleceu Objetivos e metas de Desenvolvimento Sustentável no âmbito dos países membros da ONU.

<sup>3</sup>Documento que tem como objetivo apresentar um marco estratégico comum para as atividades das Nações Unidas no Brasil.

<sup>4</sup>Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

<sup>5</sup> A Nova Agenda Urbana foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito (Equador), em 20 de outubro de 2016. Foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) no 68º encontro plenário para a sua 71ª sessão em 23 de dezembro de 2016.

Assim, em 12 de julho de 2017 foi publicada no Diário Oficial da União a Lei 13.465, que dispõe, especialmente, sobre a regularização fundiária rural e urbana, posteriormente regulamentada pelos Decretos 9.310, de 15 de março de 2018 e 9.597 de 4 de dezembro de 2018.

O presente artigo busca deixar uma pequena contribuição à população caiçara do Litoral Norte Paulista que vem enfrentando a problemática apresentada acima, com base nas normas modernas elaborada ante a realidade brasileira.

## LIMITES DE ATUAÇÃO DO TRABALHO

Para realização do trabalho será usado o método de pesquisa dedutivo, que, segundo MARKONI E LAKATOS (2017, p. 84): “Método dedutivo: partindo de teorias e leis, na maioria das vezes prediz a ocorrência de fenômenos particulares (conexão descendente).”

Aqui, as premissas serão as normas mencionadas, com o fito de elucidar alguns aspectos práticos e ambientais do procedimento de regularização fundiária social, que foram inovados com a vigência da Lei 13.465/2017 (Nova Lei de Regularização Fundiária - NLRF).

### 1 ASPECTOS PRÁTICOS DA LEI 13.465/2017

A Lei 13.465 de 11 de julho de 2017 (NLRF, BRASIL, 2017) trouxe robusta inovação ao arcabouço legal brasileiro, vez que, por ocasião de sua publicação, alterou dispositivos de mais de 20 (vinte) diplomas legais, inclusive legislações que tratam de assuntos de relevante valor jurídico nacional, que merecem destaque, tais como a Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979 (**Lei de Parcelamento do Solo Urbano** - BRASIL, 1979), Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (**Código Civil**, BRASIL, 2002), Lei 13.105, de 16 de março de 2015 (**Código de Processo Civil**, BRASIL, 2015), Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (**Lei de Licitações Públicas**, BRASIL, 1993), Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (**Lei de Registros Públicos**, BRASIL, 1973), Lei 11.977, de 7 de julho de 2009 (**Minha Casa Minha Vida**, BRASIL, 2009), Lei 9.514, de 20 de novembro de 1997 (**Sistema de Financiamento Imobiliário**, BRASIL, 1997), Lei 11.124, de 16 de junho de 2005 (**Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**, BRASIL, 2005), Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 (**Novo Código Florestal**, BRASIL, 2012), Lei 8.036, de 11 de maio de 1990 (**Lei do FGTS**, BRASIL, 1990), Decreto-Lei 9.760, de 5 de setembro de 1946 (**Bens imóveis da União**, BRASIL, 1946), Lei nº 4.504, de 30 de novembro

de 1964 (**Estatuto da Terra**, BRASIL, 1964), Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 (**Estatuto da Cidade**, BRASIL, 2001), entre outras que tratam sobre créditos de financiamento de imóveis, amoldadas para cumprirem a finalidade pretendida pela NLRF.

### 1.1 Visão Geral

Diante de um cenário nacional, onde há irregularidades em pelo menos 50% dos imóveis urbanos existentes no país, a ocupação irregular do solo é causa de exacerbados prejuízos, tanto no viés tributário, tanto no econômico e maiormente no social<sup>6</sup>.

Devido à falta de regularização fundiária, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal deixam de arrecadarem valores bilionários em tributos referentes a propriedade imobiliária, tais como ITR, IPTU, IR e ITBI dentre outros que corroborariam para um melhor retorno de recursos à sociedade.

Não diferentes são os prejuízos sofridos pela sociedade, onde a saúde, segurança, educação e outros setores são comprometidos pelo mau ordenamento do solo, trazendo aumento na violência, falta de saneamento básico, ausência de infraestruturas básicas, além cooperar para a sonegação fiscal e aumento da criminalidade.

Buscando sanar esse déficit social, a NLRF traz uma flexibilidade nunca vista antes, sacrificando até mesmo o bem público, diga-se de passagem, indisponível, para que o problema da situação fundiária do país se resolva, como consta no art. 16, §4º do Decreto Federal 9.310/2018.

Outra peculiaridade da NLRF é que todo o procedimento de regularização foi incumbido ao ente federativo que tem a circunscrição sobre a área a ser regularizada, em suma sendo o Poder Público Municipal a instituição competente para conduzir o procedimento, nos moldes do art. 30 da NLRF.

### 1.2 Do direito fundamental a regularização fundiária de interesse social

Considerando a relevância social da regularização fundiária, vez que trata de tema que traz repercussão internacional (desenvolvimento sustentável), a NLRF previu um rol abrangente de legitimados que podem requerer o procedimento, em seu art. 14.

---

<sup>6</sup> Informação extraída do livro Regularização Fundiária Plena (2012, fl. 7), desenvolvido pelo Ministério das Cidades.

O referido rol abrange a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, os ocupantes beneficiários, os proprietários dos terrenos ou imóveis, os loteadores, incorporadores, a Defensoria Pública em nome dos hipossuficientes e o Ministério Público.

Em que pese a taxatividade legal do rol que estabelece a titularidade dos legitimados para requererem a Regularização Fundiária, não sobram lacunas que impossibilitem que o objetivo da legislação seja alcançado, posto que foram incluídos o Poder Público e a sociedade como um todo.

O procedimento da Reurb pode ser de natureza Social ou Específica.

Considerando que a segunda modalidade não será objeto de estudo no presente trabalho, cumpre salientar que, basicamente, ela se aplica sobre núcleos urbanos ocupados por famílias que não são de baixa renda, classificados desta forma as famílias que auferem renda mensal superior à 5 (cinco) salários-mínimos, conforme art. 1º, §2º, inc. I do Decreto-Lei nº 1.876 de 15 de julho de 1981 (BRASIL, 1981).

No caso em apreço, é tratado da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – Reurb-S, onde os beneficiários são pessoas de baixa renda, que não possuem condições de arcarem com as despesas para a regularização dos imóveis que ocupam, tais como topografias, estudos ambientais, elaboração de projeto urbanístico, entre outros documentos que normalmente só poder ser elaborados por profissionais habilitados nos respectivos conselhos de classes, tais como o CAU e o CREA<sup>7</sup>.

Em cada caso específico, é aplicado um dos instrumentos de regularização fundiária trazido pela NLRF, sendo o procedimento deflagrado através do requerimento de qualquer um dos legitimados que a lei elencou para requerer a Reurb.

### **1.3 Dos elementos necessários para a regularização fundiária**

De antemão, para que o procedimento de regularização fundiária seja possível, deve existir núcleo urbano que o justifique e interesse dos legitimados em regularizar o núcleo.

O objetivo da Reurb é que possam ser implantados os serviços essenciais de infraestrutura e saneamento no núcleo urbano, além da terra passar a ser tributada gerando

---

<sup>7</sup> O art. 12, §2º da NLRF prevê que, a realização e aprovação do projeto urbanístico, que necessitar de estudo ambiental, devem ser realizadas por profissionais legalmente habilitados.

fundos para o Poder Público desenvolver os projetos necessários para atendimento da população.

A NLRF definiu núcleo urbano em três categorias: núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado, como se reproduz o disposto no art. 11, incs. I, II e III:

I - **núcleo urbano** - assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias com área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no art. 8º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - **núcleo urbano informal** - aquele clandestino, irregular ou no qual não tenha sido possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - **núcleo urbano informal consolidado** - aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município ou pelo Distrito Federal; (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Estando configurada a ocorrência de alguns dos fenômenos sociais descritos acima, então é possível que, querendo, os legitimados possam ingressar com o requerimento de Reurb, e, conforme cada caso será aplicado um instrumento específico, podendo ainda em um mesmo núcleo ser aplicado mais de um dos instrumentos da Reurb, conforme art. 8º, parágrafo único do Decreto 9.310 de 15 de março de 2018 (BRASIL, 2018), que regulamentou a NLRF.

#### 1.4 Dos instrumentos da regularização fundiária urbana

O art. 15, incisos I a XV da Lei 13.465/2017 elenca uma gama de instrumentos que podem ser aplicados no âmbito do processo de Reurb, sendo melhormente abordados os instrumentos da Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse.

#### 1.5 Da legitimação fundiária

A legitimação fundiária é instituto jurídico que se assemelha à usucapião, posto que também é forma de aquisição originária do direito de propriedade. A NLRF trouxe a seguinte definição no art. 23:

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. (BRASIL, 2017)

Enquanto a usucapião exige prazo de exercício de posse mansa, pacífica e ininterrupta, a legitimação fundiária busca requisitos distintos, quais sejam: possuir unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Aqui, necessário se faz tecer algumas considerações, como exemplo a natureza da posse que o ocupante exerce sobre o imóvel, a titularidade do domínio sobre a área ocupada, a caracterização do núcleo urbano informal consolidado e o lapso temporal.

O legislador não se ateu à natureza da posse, não fixou restrições legais quando aos vícios da posse, sendo a única exigência que o núcleo urbano, no qual estava inserida a unidade imobiliária, já estivesse consolidado na data de 22 de dezembro de 2016.

Outra peculiaridade é sobre a titularidade da área sobre a qual se instalou o núcleo urbano. A NLRF tratou a terra pública e a terra particular sem distinção, inclusive prevendo e autorizando o Poder Público de dispor do bem público em prol da coletividade.

Ainda, o marco legal foi estipulado em 22 de dezembro de 2016, data de elaboração da Medida Provisória 759 que, posteriormente, ensejou na conversão para a NLRF. Curiosidade, é que a Medida Provisória foi publicada apenas no dia 23 de dezembro de 2016.

### 1.5.1 Da maneira de aplicação do instrumento na Reurb-S e Reurb-E

Neste instrumento, há algumas maneiras de aplicações que se diferenciam entre a Reurb-S e Reurb-E, explica-se.

Como já mencionado, existem duas formas de se aplicar os instrumentos da Reurb durante o procedimento de regularização fundiária, sendo de interesse específico ou de interesse social, como definido no art. 5º, incs. I e II do Decreto 9.310 de 15 de março de 2018 (BRASIL, 2018):

Art. 5º A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb-S - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Público municipal ou distrital; e

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

A primeira é a Regularização Fundiária de Interesse Social, que é aquela operada sobre núcleo urbano ocupado por famílias de baixa renda, declarado por ato do Poder Público Municipal.

A segunda é a Regularização Fundiária de Interesse Específico, quando o núcleo é formado por população que não se enquadram no quesito anterior.

Aplicando-se o instrumento da Legitimação Fundiária, há efeitos diferentes para cada modalidade de Reurb, como ficou bem delineado no art. 23, §1º da NLRF:

Art. 23, § 1º **Apenas na Reurb-S**, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, **desde que atendidas as seguintes condições:**

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

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

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Nota-se que foram impostas restrições aos ocupantes para que fossem contemplados com a Reurb-S, para que não ocorresse o fato de um mesmo particular se passar por ocupante de diversos núcleos urbanos, adquirindo mais de uma unidade imobiliária às custas do Poder Público.

Isso se deu porque, na Reurb-S, a NLRF onerou o Poder Público com a obrigação de elaborar todos os atos para a concretização da regularização fundiária, como se lê no art. 26, §1º, inc. I, alíneas “a” e “b”:

Art.26, § 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:**

a) operada sobre área de titularidade de ente público, **cabará ao referido ente público ou ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária**, nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e **a implantação da infraestrutura essencial**, quando necessária; e

b) operada sobre área titularizada por particular, **cabará 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. (Decreto 9.310 de 15 de março de 2018, BRASIL, 2018, grifo nosso)



Desta feita, os requisitos estipulados na NLRF para o beneficiário da Reurb-S, operada pelo instituto da Legitimação Fundiária, serviram de mecanismos de defesa contra o particular que intentasse adquirir diversas unidades imobiliárias sem gastar nenhum centavo.

### 1.5.2 Dos ônus existentes sobre os imóveis regularizados

O direito de propriedade sobre imóvel advindo da Reurb, tanto a Social quanto a Específica, operadas pela Legitimação Fundiária, são livres de quaisquer ônus. Isso se dá pela natureza originária de aquisição do direito de propriedade que a NLRF trouxe, como se transcreve o art. 23, §§2º e 3º:

Art. 23, § 2º. Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, **o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus**, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, **exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado**.

§ 3º Deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Eventuais ônus que estiverem gravados na matrícula que vier a ser abrangida pelo núcleo urbano, serão transferidos para a matrícula da área sobressalente que não foi atingida pela Reurb e, caso o núcleo urbano envolva toda a área da matrícula, os ônus constantes nesta desaparecerá, de forma que os beneficiários da Reurb não sejam onerados.

Ocorrendo de o proprietário ser beneficiário da Legitimação Fundiária, os ônus gravados na matrícula anterior serão transferidos para a matrícula nova, aberta em nome do proprietário, posto que dizem respeito ao próprio legitimado.

### 1.5.3 Da Legitimação Fundiária operada sobre área pública

Foi categórica a NLRF em autorizar, expressamente, o Poder Público dispor do bem público de forma gratuita em favor dos beneficiários da Reurb-S, quando essa ocorrer sobre núcleo urbano instalado sobre área pública, como se lê no artigo 23, §4º:

Art. 23, § 4º **Na Reurb-S de imóveis públicos**, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, **ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária**. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Tal autorização demonstra a urgência e necessidade que existe no país em se regularizar a questão fundiária, considerado um desafio global, ainda mais que é através do ordenamento do solo que o Estado passa a ter maior controle sobre a população que ocupa seu território, a fim de aplicar as políticas públicas com eficiência.

A autorização para dispor do bem público somente é permitida quando o instrumento utilizado é a Legitimação Fundiária, sendo possível que em outros casos, possa ser garantido apenas o direito real de uso, na forma já mencionada em tópicos anteriores.

#### 1.5.4 Do registro da Legitimação Fundiária

A Legitimação Fundiária é o instrumento mais célere para se operar a Reurb, considerando que, por se tratar de aquisição originária da propriedade, após cumpridas todas as formalidades, tais como elaboração de projeto de regularização fundiária, notificação de titulares de direito sobre a área e confrontantes, a documentação seguirá diretamente ao registro, como determinado pelo art. 23, §5º da NLRF:

Art. 23, § 5º **Nos casos previstos neste art., o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade**, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam.

§ 6º Poderá o poder público atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária **aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar**, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

De tão abrangentes são os efeitos da Legitimação Fundiária que, até mesmos os ocupantes não identificados inicialmente, poderão se valer do instrumento para que registrem o direito de propriedade sobre a unidade imobiliária que ocupam no núcleo urbano.

Os efeitos da Legitimação Fundiária não se ativeram apenas à NLRF, mas extrapolaram os limites deste diploma e alcançaram até mesmos os procedimentos regidos pela Lei 11.952 de 25 de junho de 2009 (BRASIL, 2009), precursora em regularização fundiária, como previsto no art. 24 da NLRF:

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

Logo se vê que dentre os instrumentos da Reurb, a Legitimação Fundiária é o instituto que mais garante a efetividade do direito de propriedade aos ocupantes, vez que, finalizado, confere a propriedade do imóvel plena, livre e desembaraçada.

Peculiaridade de aplicação deste instrumento, ocorre quando, em área da União, quando o procedimento de regularização fundiária for promovido por qualquer um dos legitimados que não seja a própria União, a constituição do direito real em favor dos ocupantes deverá ser autorizada pela SPU, conforme art. 106 do Decreto 9,310 de 15 de março de 2018 (BRASIL, 2018).

A Legitimação Fundiária é o instrumento de maior poder trazido pela NLRF, posto que uma vez utilizado, tem força para garantir o direito de propriedade pleno ao ocupante beneficiário do procedimento de Reurb-S.

### 1.5.5 Da legitimação de posse

Diferente da Legitimação Fundiária, a Legitimação de Posse é o instrumento que melhor se amolda à realidade do país, sendo também o mais criterioso pelo fato de considerar a natureza da posse exercida pelo ocupante de unidade imobiliária no núcleo urbano.

Tal instrumento se presta apenas para reconhecer a posse daqueles que ocupam imóvel objeto de Reurb, como prevê o art. 25 da NLRF:

Art. 25. **A legitimação de posse**, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, **constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb**, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei. (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Ao reconhecer a posse dos ocupantes, o Poder Público emite um título onde constará a identificação dos ocupantes, o tempo da ocupação e a natureza da posse, que poderá ser convertido em direito de propriedade posteriormente.

Sendo reconhecido tal direito, o titular poderá transferir a terceiros, por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.

A Legitimação de Posse não poderá ser operada sobre imóvel público, vez que a posse sobre bem público configura mera detenção, e, além de estar em flagrante ilegalidade, ocorre também o desvio de finalidade, onde o interesse do particular acabaria por se sobrepor ao interesse da coletividade, violando os princípios da indisponibilidade do bem público e da supremacia do interesse público.

Após ser emitido o título de Legitimação de Posse, o beneficiário poderá valer-se de tal direito para pleitear o direito de propriedade obtido através da prescrição aquisitiva, seja na forma do art. 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) ou outra forma prevista em lei, como consta no art. 26 da NLRF:

Art. 26. **Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo**, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal , independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Tal garantia se dá pela própria natureza do direito, vez que o exercício da posse mansa, pacífica e ininterrupta por prazo suficiente previsto em lei, é fato que gera ao possuidor o direito originário de propriedade, de forma que, por ocasião da conversão, não incidirá nenhum ônus ao novo proprietário.

O art. 27 da NLRF tratou de salvaguardar o direito de terceiros caso ocorra alguma irregularidade no tocante ao atendimento dos preceitos legais, como se lê:

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

Essa previsão foi necessária para impedir que, o ocupante agindo de má-fé, forje provas que acabem por garantir-lhe o título de Legitimação de Posse e, sendo descoberto posteriormente pelo Poder Público emitente do título, esse possa cancelar a sua validade, voltando a situação da posse do ocupante ao *status quo*.

## 2 DO REGISTRO DA REURB-S

De nada adiantaria os esforços para a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais existentes nos municípios, se as unidades imobiliárias regularizadas não pudessem ser devidamente registradas junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

Porém, o legislador não olvidou de tal realidade, garantindo ainda que as custas de registro fossem isentas para os beneficiários da Reurb-S.

O art. 13, incs. I a VIII da NLRF definiu que na Reurb-S, os atos registrais serão isentos de custas, como se lê:

Art. 13, § 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S:

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

II - o registro da legitimação fundiária;

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

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

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

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo. (BRASIL, 2017)

A norma foi categórica em elencar praticamente todos os atos necessários ao registro, isentando tanto os beneficiários quanto o Município de custas e emolumentos perante o CRI.

1967

Após o projeto de regularização fundiária aprovado e a Certidão de Regularização Fundiária serem encaminhados ao oficial do CRI, este deverá dar início ao procedimento de registro, da forma que previu o art. 44, §1º, incs. I, II e III da NLRF:

Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do CRI prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.

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

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

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

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

A necessidade de regularização dos imóveis é tão latente que foi dispensada até mesmo a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados.

Não havendo nota de exigência para o registro da Reurb-S, o oficial de registro de imóveis procederá com a abertura de matrículas para cada unidade imobiliária resultante do projeto de regularização fundiária, bem como para as áreas públicas que serão automaticamente incorporadas ao patrimônio Municipal.

Posteriormente será registrado junto às novas matrículas abertas, o registro dos direitos reais obtido pelos beneficiários da Reurb-S, sendo dispensável que cada beneficiário requeira individualmente o registro do direito real de propriedade adquirido.

### 3 DOS ENTRAVES PRÁTICOS DA REURB-S

Em que pese a amplitude da NLRf, com todos os seus mecanismos para obter sucesso diferente das legislações anteriores que tratavam sobre o mesmo tema (regularização fundiária), na prática é que se encontra o verdadeiro desafio.

Para melhor esclarecer tais desafios, serão abordados dois tópicos, um abrangendo a estrutura municipal para a aplicação dos instrumentos da Reurb-S e outro abordando os entraves ambientais.

#### 3.1 Da estrutura municipal para a aplicação da REURB-S

Para que seja realizado o procedimento de Reurb-S sobre um núcleo urbano, é necessário que haja estrutura suficiente na organização administrativa do Município.

A Reurb-S requer setores técnico, tais como o jurídico, o urbanístico, o arquitetônico, o ambiental, o habitacional, o de obras, o da assistência social além de equipamentos para que seja possível realizar os estudos, os projetos físicos, as obras.

Ainda necessita de pessoal capacitado para conduzir o procedimento em todas as suas etapas, sendo monitorado de perto cada passo que seja dado na Reurb-S.

Um elemento que, em tese, prejudica profundamente o êxito da Reurb-S é o interesse dos agentes públicos, que muitas vezes em detrimento da coletividade, buscam auferir ganhos pessoais para que possam conduzir o procedimento, o que, infelizmente, é bem comum no Estado Brasileiro, que vem sendo elencado toda vez em posições críticas do ranking de corrupção mundial <sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> "Brasil cai pelo 5º ano seguido no 'Ranking da Corrupção' e está empatado com Albânia e Egito", título da matéria de André Shalders, da BBC News Brasil em Brasília, publicada em 23 de janeiro de 2020.

Inevitável que os agentes públicos a frente do procedimento de Reurb-S não queiram se beneficiar do trabalho, que em tese deveria ser gratuito, considerando que o poder que a NLRF conferiu ao Município de “gerar direito de propriedade”, desperta interesse em todas as esferas do Governo Municipal, seja legislativa ou executiva.

Considerando que a questão da corrupção durante o procedimento da Reurb-S é merecedora de trabalho específico, no presente artigo será abordado apenas os aspectos práticos legais, que é a única maneira autêntica que deveria ser observada por todo e qualquer agente público.

### **3.1.1 Do setor jurídico**

A assessoria jurídica municipal, é fundamental para o desenvolvimento da Reurb-S, pois através dela será possível analisar os requisitos técnicos necessários para que seja viabilizado o procedimento da Reurb-S.

Tais requisitos devem ser analisados juridicamente para que não ocorra nenhuma nulidade que venha macular o procedimento em uma fase mais avançada, criando assim embaraço e perda de tempo e serviço.

A análise da qualificação de cada um dos ocupantes do núcleo, solicitação de certidões, análise de contratos que comprovem a origem da posse do ocupante de núcleo urbano informal consolidado entre outras documentações complementares que se fizerem necessárias para o correto preenchimento dos requisitos legais, é de fundamental importância.

Isso, porque a Reurb-S poderá ser totalmente custeada pelo Município, e diante disso, é preciso tratamento rigoroso com a análise documental que garantirá o direito de propriedade ao ocupante, conforme art. 33, §1º, inc. I da Lei 13.465/2017.

### **3.1.2 Do setor urbanístico e arquitetônico**

Os setores mencionados deverão estar em perfeita harmonia, operando conjuntamente para que o projeto de regularização fundiária seja elaborado.

Nestes setores é que deverão estar os funcionários públicos com formação técnica, tais como engenheiros, arquitetos, agrônomos, geólogos entre outros profissionais do ramo,

para elaborarem os laudos, estudos, projetos e calcularem as soluções práticas a serem aplicadas sobre o núcleo urbano informal.

### **3.1.3 Do setor de obras**

O setor de obras é aquele que realizará as intervenções necessária para melhorar a habitabilidade do núcleo urbano em processo de Reurb-S.

As obras públicas de infraestrutura essencial poderão ser transferidas para concessionárias de serviços públicos, ou até mesmo trabalharem conjuntamente com o setor de obras do Município conforme o caso.

Tal setor deve conter pessoal suficiente para atender a demanda de serviços, não só aqueles oriundos da Reurb-S, mas também as obras de praxe que ocorrem no Município, tais como recapeamento de asfalto, pontes, limpeza urbana, edificações para estabelecimentos público e demais.

### **3.1.4 Da Assistência Social**

Na Reurb-S, a Assistência Social trabalhará diretamente com os ocupantes, com o levantamento do número de famílias que ocupam o núcleo, a faixa de renda de cada família, a necessidade especial de algum ocupante e demais informações que se fizerem necessárias para subsidiar o procedimento de regularização fundiária.

1970

### **3.1.5 Dos equipamentos**

Os equipamentos são ferramentas primordiais para a regularização do núcleo urbano informal.

Considerando que a primeira fase do processo de regularização fundiária inclui o levantamento de informações sobre os confrontantes e titulares de direitos reais atingidos pelo núcleo urbano, é imprescindível que a equipe técnica que realizará o procedimento (setor urbanístico e arquitetônico) possua equipamento para realizar o levantamento topográfico georreferenciado.

Partindo daí, serão necessários equipamentos para a elaboração do projeto urbanístico, tais como aplicativos de computador, máquina reprográfica, folhas especiais



para impressões de plantas e todo aparato que esse tipo de trabalho (elaboração de projetos físicos) pede.

Após a elaboração dos projetos, serão necessários também equipamentos para realizar as obras previstas nos projetos elaborados, seja uma canalização de córrego, seja um muro de arrimo, seja rampas de acesso para as pessoas portadoras de necessidades especiais, asfalto, distribuição de água e luz, além de outras obras específicas necessárias para atender as peculiaridades de cada núcleo urbano a ser regularizado.

Esses são os entraves práticos que mais prejudicam a realização da Reurb-S, pelo fato de os ocupantes não possuírem condições bastante para financiar a realização de uma obra de infraestrutura, que normalmente alcança, no mínimo, algumas centenas de milhares de reais.

Diante de tal realidade, ainda que o Município consiga identificar a ocorrência de núcleo urbano informal consolidado, fica de mãos atadas perante a incapacidade técnica, tanto de pessoal quanto de material, para que possa, de fato, realizar um procedimento de Reurb-S.

Para sanar tal deficiência, foi que, como já mencionado, o texto da NLRF foi alterado, incluindo a possibilidade dos ocupantes do núcleo, facultativamente, cooperarem com os gastos decorrentes do procedimento de Reurb-S.

Os entraves ambientais, bem como a estrutura Municipal para atender as exigências legais neste quesito, serão tratados no tópico a seguir, uma por ser uma questão mais complexa e outra por ser a segunda problemática com mais ocorrência.

#### **4 DOS ENTRAVES AMBIENTAIS DA REURB-S**

Os maiores problemas que dizem respeito ao meio ambiente quando se fala em Reurb-S, são quando os núcleos urbanos informais estão situados em Área de Preservação Permanente - APP, e por estarmos tratando do Litoral Norte do Estado de São Paulo, é comum a ocorrência desse tipo de APP, pelo fato de os municípios de Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba estarem totalmente inseridos na Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos 03 – UGRH 03, conforme estipulado na Lei Estadual – SP nº 16.337/2016, região repleta de curso d'água.

A NLRF previu a ocorrência de tal evento, de forma que estipulou, de forma especial, a necessidade de estudos voltados apenas à questão ambiental do núcleo, como se lê no art. 11, §2º:

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. (BRASIL, 2017)

Tal previsão ensejou até mesmo na modificação do corpo do Novo Código Florestal (Lei 12.651 de 25 de maio de 2012, BRASIL, 2012), por se tratar de tema de relevante interesse global.

Assim, foram alterados os arts. 64 e 65 da Lei 12.651 de 25 de maio de 2012 (Novo Código Florestal, BRASIL, 2012), como se transcreve:

Art. 64. **Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente**, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

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

2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

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

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

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

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

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

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

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Art. 65. **Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente** não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos:

- I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- VIII - a avaliação dos riscos ambientais;
- IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e
- X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

**§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput , ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.**

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento. (grifo nosso)

Nota-se que o art. 64 tratou da Reurb-S e o art. 65 tratou da Reurb-E, sendo abordado apenas o disposto no art. 64, apenas observando que, conforme o texto legal supra, o legislador fixou mais pontos a serem observados na Reurb-E do que na Reurb-S, inclusive com a fixação de limite de avanço em APP que, enquanto na Reurb-S não foi fixado limite, na Reurb-E foi determinado que se respeitasse uma distância mínima de 15 (quinze) metros de cada lado da APP.

Logo, é claramente evidenciado que a referida APP estipulada na NLRF, trata-se de APP de curso d'água.

Assim, passamos a abordar os entraves ambientais presentes durante o procedimento da Reurb-S.

#### 4.1 Da estrutura técnica ambiental do município

De antemão, para que a Reurb-S de núcleo urbano inserido em APP seja viável, é preciso que, em estudo prévio, seja constatada a melhoria ambiental decorrente da Reurb-S, demonstrando que a situação posterior a Reurb-S será melhor do que o *status quo ante*.

Logo, o Município deverá dispor de profissionais habilitados nos respectivos conselhos de classe, além de equipamentos que viabilizem a realização dos estudos.

O corpo técnico deverá constatar agentes que atuam no campo da agronomia, geologia, sanitarismo, ambientalismo entre outros, posto que os documentos elencados no art. 64 do Novo Código Florestal (BRASIL, 2012), são teleológicos e interdisciplinares, de forma que não poderia ser realizado por um profissional que atue em apenas uma área ambiental.

Tal premissa é trazida no art. 12, §2º da NLRF:

Art. 12, § 2º Os estudos referidos no art. 11 deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. (BRASIL, 2017)

Tendo os profissionais habilitados a elaborarem os estudos sobre o núcleo urbano inserido em APP, fica o Município apto a aprovar também a questão ambiental do projeto de regularização fundiária, como consta no *caput* do art. 12 da NLRF Art. 12. A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental. (BRASIL, 2017)

Salienta-se que, não possuindo o Município pessoal capacitado para a análise ambiental do núcleo urbano, a aprovação ambiental da Reurb-S ficará a encargo do Estado, como delineado pelo art. 12, §4º da NLRF Art. 12, § 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste art. poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no artigo 11. (BRASIL, 2017)

Obedecendo aos preceitos legais e realizando os estudos necessários, é possível de se regularizar o núcleo urbano inserido em APP, sem prejuízo de eventuais compensações ambientais que se fizerem necessárias, que deverão ser efetivadas pelo Município, por se tratar de Reurb-S.

#### 4.2 Da realidade prática da aprovação ambiental da REURB-S

Como foi explanado, se o Município não dispor de capacitação para realizar a aprovação ambiental do núcleo urbano, o Estado cumprirá essa tarefa.

Ocorre que, na prática, tal conduta macula o procedimento da Reurb-S no tocante ao prazo de elaboração e entrega dos referidos trabalhos, explica-se.

A atual legislação ambiental, trouxe uma inovação, onde em homenagem ao princípio da cooperação entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, foi sancionada a Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011), que fixou os parâmetros para que os Municípios pudessem realizar o licenciamento ambiental, como ficou bem definido no art. 9º, inc. XIV, alínea “a” daquela lei:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

- a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs). (BRASIL, 2011)

No Estado de São Paulo, o órgão responsável pelo licenciamento ambiental é a CETESB <sup>9</sup> quem, em tese, realizaria os estudos de aprovação ambiental da Reurb-S, quando o município não estivesse capacitado para tal.

Acontece que na prática tais estudos demandam muito tempo, tanto para a realização dos trabalhos de campo quanto para a elaboração dos laudos e projetos. Tal premissa é tão latente que, atualmente o que se fala no CONSEMA-SP <sup>10</sup> é sobre o licenciamento ambiental municipal.

Ora, se o próprio órgão ambiental estadual está “dividindo” com os municípios a competência para o licenciamento ambiental, como poderia subsidiar os procedimentos de Reurb-S dos Municípios?

---

<sup>9</sup> Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, criada em 24 de julho de 1968 através do Decreto Estadual nº 50.079, inicialmente chamada de Centro Tecnológico de Saneamento Básico.

<sup>10</sup> É o máximo órgão consultivo, normativo e recursal integrante do Sistema Ambiental Paulista.

Esse é outro ponto que a NLRF trouxe que merece destaque, vez que a realidade do Estado de São Paulo em relação ao licenciamento ambiental, não é a ideal para se atender os objetivos buscados pela Agenda 2030.

Segundo informação extraída da Biblioteca Virtual do Governo do Estado de São Paulo <sup>11</sup>, são 645 (seiscentos e quarenta e cinco) municípios que compõe o Estado de São Paulo.

Dentre esses, apenas 67 (sessenta e sete) municípios estão aptos a realizarem o licenciamento ambiental municipal, por atenderem os requisitos previsto na Deliberação Normativa CONSEMA n<sup>o</sup> 01/2018, que fixa tipologia para o licenciamento ambiental municipal de empreendimentos e atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local.

No Litoral Norte do Estado (Ilhabela, São Sebastião, Caraguatatuba e Ubatuba), apenas o município de Ilhabela não declarou estar apto a realizar o licenciamento ambiental, conforme informação extraída de lista do CONSEMA <sup>12</sup> onde constam os nomes dos municípios que estão aptos a realizarem o licenciamento ambiental.

Considerando o exposto acima, é provável que as demandas de procedimentos de Reurb-S estado afora, abarrotariam a CETESB de tal forma que não seria atendida as necessidades sociais as quais a NLRF buscou atender, tal como o direito de moradia, que é um requisito essencial para se concretizar o princípio da dignidade humana previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A saída para esse entrave, habita na cooperação, da União, dos Estados, dos Municípios e principalmente dos ocupantes de núcleos urbanos informais que necessitam da regularização de suas unidades imobiliárias para poderem ser atendidos pelo saneamento básico, vez que estão expostos à toda sorte de enfermidades decorrentes da falta de planejamento sanitário sobre o núcleo.

Assim, se os ocupantes do núcleo urbano se unirem, de forma que possam contratar particularmente uma equipe profissional para realizar os estudos ambientais necessários

---

<sup>11</sup> Programa do Governo do Estado de São Paulo que facilita o acesso à informação sobre legislação, programas sociais e serviços públicos.

<sup>12</sup> Incumbência fixada pelo artigo 4<sup>o</sup> da Deliberação Normativa CONSEMA 01/2018.

para demonstrar a viabilidade da Reurb-S, poderiam financiar em parcelas o pagamento dos referidos trabalhos.

De todas as formas, esse seria o caminho mais curto para que conseguissem alcançar o tão sonhado título de propriedade de sua unidade imobiliária, particularmente chamada de “lar”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso do meio ambiente equilibrado é uma premissa que não se pode apagar no Estado Brasileiro, considerando a extensão territorial e a rica biodiversidade existente no solo nacional.

Depreende-se da análise realizada que, o desenvolvimento sustentável, que resulta na busca do ser humano conviver harmoniosamente com o meio ambiente natural, deve a qualquer preço ser alcançado, em prestígio, ainda, às gerações vindouras, para que encontrem recursos naturais que possam garantir a existência da raça humana enquanto perdurar no globo terrestre.

O cálculo matemático, envolvido no contexto deste trabalho, é simples, devendo ser considerados apenas dois dados para que se alcance o resultado: o primeiro é o fato da extensão territorial da Terra ser fixa e o segundo é o fato da população mundial, inevitavelmente, aumentar a cada dia.

Nem o mais rigoroso controle de natalidade poderá evitar que a raça humana, no decorrer dos anos superlote a capacidade habitacional da Terra, seja no quesito espacial ou na disponibilidade de recursos naturais para manter a população global.

No Estado Brasileiro, as restrições ambientais sobre o território impostas ao povo pelo governo é causa preocupante pelo fato de comprometer, até mesmo, a estrutura do próprio Estado.

Em teoria geral do Estado <sup>13</sup>, é ensinado que o Estado é composto basicamente por três elementos: um território, um povo e um governo soberano. Ao passo que o governo soberano impõe ao povo restrições sobre o território, é nítido que isso acabe por

---

<sup>13</sup> Teoria de origem alemã, foi criada em 1672 pelo professor Ulrik Huber, é a disciplina que estuda os fenômenos do Estado, desde sua origem, formação, estrutura, organização, funcionamento e suas finalidades.

desestabilizar essa estrutura, posto que os três elementos entram em conflito entre si, o que acaba por resultar em retaliação por parte do elemento mais afetado.

Exemplo contemporâneo do alegado acima são os incêndios criminosos que assolou o país, em especial os ocorridos na Amazônia e no Pantanal <sup>14</sup>. Tais condutas refletem a manifestação de não aceitação das restrições impostas pelo Estado aos cidadãos.

O perigo reside na gravidade e na elevada escala dos danos ao meio ambiente oriundos dos incêndios, que até mesmo o próprio Estado Brasileiro não possui condições de controlar, considerando que no dia 21 de outubro de 2020 foi determinado pelo chefe do PrevFogo, Ricardo Vianna Barreto, que todas as brigadas de incêndio florestal do IBAMA retornassem às bases de origens e aguardassem ordens para que pudessem retomar os trabalhos de combate a incêndio <sup>15</sup>, pelo fato do órgão não possuir fundos financeiros para manter os trabalhos<sup>16</sup>.

No meio dessa guerra, a NLRF veio trazendo inovações e flexibilidades, materializando um entendimento ambiental compatível com a realidade urbana brasileira, onde os núcleos urbanos são compostos, na maioria esmagadora das vezes, por população de baixa renda.

Os questionamentos abordados nesse artigo, assentam-se na análise da aplicação prática da Reurb-S nos núcleos urbanos informais, onde necessitam de estudos, equipamentos, trabalhos técnicos e obras que o Poder Público normalmente não possui condições técnica e financeira de realizar.

Outro ponto importante constatado na pesquisa é que, quando se tratar de APP, é necessária a inclusão do MP no procedimento, tanto para dar diretrizes sobre as soluções ambientais para a causa, quanto para ajudar o Poder Público a arrecadar fundos para serem aplicados na regularização fundiária.

A pesquisa aponta na direção de que, para que a NLRF alcance seu êxito, e maiormente sua função social, é preciso que haja união entre o Poder Público e a população

---

<sup>14</sup> Notícias publicadas nos jornais El País ([https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/27/politica/1566864699\\_526443.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/27/politica/1566864699_526443.html), acesso em 26/10/2020) e Globo Rural (<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Sustentabilidade/noticia/2020/09/peritos-do-mt-encontram-indicios-de-origem-criminosa-em-incendios-no-pantanal.html>, acesso em 26/20/2020).

<sup>15</sup> Ofício Circular nº 17/2020/PREVFOGO/DIPRO, de 21 de outubro de 2020.

<sup>16</sup> Despacho nº 8611710/2020-DILIC, de 22 de outubro de 2020.



que necessita do procedimento, com articulação de políticas públicas sistemáticas e aplicação teleológica das leis buscando atender as necessidades existentes em cada peculiaridade encontrada nos núcleos urbanos.

Ao que se infere da presente análise, a possível solução da problemática específica (custeamento da Reurb-S) abriga no comprometimento dos ocupantes com o financiamento dos trabalhos técnicos necessários para a liberação ambiental do núcleo assentado sobre faixa de APP, afinal, a união faz a força.

Cabe aos ocupantes do núcleo pleitearem junto ao Município a instalação dos equipamentos de infraestrutura essenciais, podendo inclusive valerem do MP como órgão coator, caso o Município se quede inerte, para que o direito a regularização fundiária seja garantido aos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Conferência em Nova York entre os dias 25 a 27 de setembro de 2015. 49 fls.

ONU, Marco de Parceria das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável: BRASIL 2017-2021. Conferência em Brasília, outubro de 2016. 66 fls.

AGENDA 2030, Cidades e Comunidades Sustentáveis, Disponível em <http://www.agenda2030.com.br/ods/11/>, acesso em 26/10/2020.

MARLONI E LAKATOS, Metodologia científica. 7. Ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

MARKONI E LAKATOS, Metodologia do trabalho científico. 8. Ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

METADE DOS IMÓVEIS NO PAÍS SÃO IRREGULARES, SEGUNDO MINISTÉRIO, 2019, Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/internabrasil,774183/imoveisirregularesnobrasil.shtml#:~:text=Cerca%20de%2050%25%20dos%20im%C3%B3veis,30%20milh%C3%B5es%20n%C3%A3o%20t%C3%A3o%20escritura.> Acessado em 26/10/2020.

PINTO, V. C. Condomínio de lotes: um modelo alternativo de organização do espaço urbano. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Agosto/2017 (Texto para Discussão nº243). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 23 de outubro de 2020.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade, São Paulo, Pensar, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018.

CONSEMA. Deliberação CONSEMA 01/2018, São Paulo, 2018. Disponível em <https://smastr16.blob.core.windows.net/consema/2018/11/del-normativa-01-2018.pdf>, Acessado em 26/10/2020.

MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2020. Disponível em: <http://www.bibliotecavirtual.sp.gov.br/temas/saopaulo/saopaulopopulacaodosmunicipiopaolistas.php#:~:text=S%C3%A3o%20645%20munic%C3%ADpios%2C%20dos%20quais,%2C%20totalizando%2033.771.408%20habitantes>. Acessado em 26/10/2020.

LISTA MUNICIPIOS CONSEMA, 2020, Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/consema/licenciamento-ambiental-municipal/>. Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4. Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente / 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. – Brasília: MPF, 2017. 122 p. – (Série manuais de atuação; 6). Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-epatrimoniocultural/documentos/manuaiserroteiros>>. Acesso em 26/10/2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26/10/2020.

BRASIL. Lei 13.465 de 11 de julho de 2017. Publicado no DOU em 12 de julho de 2017. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Publicado no DOU em 20 de dezembro de 1979. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm#:~:text=LEI%20No%206.766%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201979&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Parcelamento%20do%20Solo%20Urbano%20e%20od%C3%A1%20outras%20Provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm#:~:text=LEI%20No%206.766%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201979&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Parcelamento%20do%20Solo%20Urbano%20e%20od%C3%A1%20outras%20Provid%C3%AAs). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Publicado no DOU em 11 de janeiro de 1979. Código Civil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Decreto-Lei 1.876 de 15 de julho de 1981. Publicado no DOU em 16 de julho de 1981. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1876.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1876.htm). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Decreto 9.310 de 15 de março de 2018. Publicado no DOU em 16 de março de 2018. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Publicado no DOU em 11 de julho de 2018. Estatuto da Cidade. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Lei 4.132 de 10 de setembro de 1962. Publicado no DOU em 7 de novembro de 1962. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. Publicado no DOU em 22 de junho de 1994. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220 de 4 de setembro de 2001. Publicado no DOU em 5 de setembro de 2001. Disponível em [planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967. Publicado no DOU em 28 de fevereiro de 1967. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016. Publicado no DOU em 23 de dezembro de 2016. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Lei 11.952 de 25 de junho de 2009. Publicado no DOU em 26 de junho de 2009. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Lei 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Publicado no DOU em 31 de dezembro de 1973. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Lei 12.651 de 25 de maio de 2012. Publicado no DOU em 28 de maio de 2012. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011. Publicado no DOU em 9 de dezembro de 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Lei 4.771 de 15 de setembro de 1965. Publicado no DOU em 16 de setembro de 1965. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm). Acessado em 26/10/2020.

BRASIL. Lei 13.709 de 14 de agosto de 2018. Publicado no DOU em 15 de agosto de 2018. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm). Acessado em 26/10/2020.