

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREA DE RISCO: ANÁLISE JURÍDICA DA ZONA LESTE DA CIDADE DE MANAUS À LUZ DA LEI Nº 13.465/2017 E DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Carlos Henrique Belo da Silva e Silva¹
Janderson Gabriel de Frota Januário²

RESUMO: Este artigo analisa a regularização fundiária urbana (REURB) em contraponto às medidas de desocupação e gestão de áreas de risco na Zona Leste da cidade de Manaus. O estudo investiga os instrumentos jurídicos previstos na Lei nº 13.465/2017 e na Constituição Federal de 1988 para compatibilizar o direito fundamental à moradia, a função social da propriedade e a proteção ambiental em núcleos urbanos informais consolidados. Utilizou-se a metodologia de pesquisa aplicada, com abordagem qualitativa e procedimentos bibliográfico e documental. A análise demonstra que a aplicação efetiva da REURB-S, integrada a diagnósticos técnicos e programas municipais de realocação habitacional, reduz a insegurança jurídica e promove a dignidade da pessoa humana, superando os desafios da omissão estatal e da vulnerabilidade socioambiental na periferia amazonense.

Palavras-chave: Regularização fundiária. REURB. Áreas de risco. Direito à moradia. Zona Leste de Manaus.

1 INTRODUÇÃO

1

O presente artigo apresenta os resultados da pesquisa sobre a aplicação da Regularização Fundiária Urbana (REURB) em contraponto às medidas de desocupação de áreas de risco na Zona Leste da cidade de Manaus, buscando identificar os instrumentos jurídicos mais adequados para conciliar a dignidade da pessoa humana e o ordenamento territorial.

A pesquisa se justifica pela sua relevância jurídica, considerando a necessidade de avaliar a eficácia das políticas públicas e a aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017 diante das complexidades geológicas e ambientais urbanas de Manaus. Justifica-se, também, pela sua relevância social, uma vez que a conversão da posse informal em propriedade plena assegura o direito constitucional à moradia, mitiga a insegurança jurídica e evita despejos e remoções forçadas de populações em situação de extrema vulnerabilidade socioambiental.

¹Engenheiro Civil; Pós-graduado em Engenharia de Segurança, Acadêmico do Curso de Direito, Centro Universitário Luterano de Manaus – CEULM/ULBRA, Manaus/AM.

²Professor e Orientador do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito Centro Universitário Luterano de Manaus – CEULM/ULBRA, Manaus/AM. Especialista em Direito.

O problema de pesquisa que orienta o presente estudo foi definido na pergunta de partida elaborada nos seguintes termos: "De que forma os instrumentos jurídicos previstos na Lei nº 13.465/2017 podem ser aplicados de maneira eficaz na Zona Leste de Manaus para compatibilizar o direito à moradia com a segurança ambiental em áreas de risco?" Essa pergunta de partida sugere a hipótese de que a aplicação efetiva da REURB-S (Interesse Social), aliada a diagnósticos técnicos integrados e políticas públicas de realocação digna, é capaz de equacionar o conflito entre a proteção ambiental e a segurança jurídica da posse, o que é confirmado ao longo da investigação.

O objetivo geral da pesquisa é analisar a eficácia da aplicação da Lei nº 13.465/2017 (REURB) na regularização fundiária urbana da Zona Leste de Manaus, avaliando os desafios jurídicos e sociais para compatibilizar o direito à moradia com a gestão de áreas de risco. Os objetivos específicos foram assim definidos: 1) Investigar o histórico de ocupação irregular na Zona Leste de Manaus e a formação das áreas de risco sob a ótica da omissão estatal e da vulnerabilidade social; 2) Examinar os instrumentos jurídicos trazidos pela Lei nº 13.465/2017, com enfoque nas modalidades REURB-S e REURB-E, e sua aplicabilidade prática em assentamentos precários; e 3) Avaliar os conflitos aparentes entre o direito fundamental à moradia e a proteção ao meio ambiente urbano nas ações de desocupação e realocação promovidas pelo poder público.

2

O referencial teórico referente ao tema está embasado nos trabalhos de Afonso (2020), que aborda a regularização fundiária de interesse social como instrumento de inclusão e dignidade humana; de Costa (2017), que analisa as fragilidades socioambientais e os riscos geológicos das bacias hidrográficas e encostas de Manaus; e nas obras de Martins e Martins (2022) e Sugimoto (2023), que discutem o alcance constitucional do direito à moradia e as inovações normativas do marco da REURB.

A metodologia adotada na presente pesquisa, considerando o problema e os objetivos traçados, é bibliográfica e documental quanto aos procedimentos técnicos, qualitativa quanto à abordagem, aplicada quanto à natureza, e exploratório-descritiva quanto aos objetivos.

Assim, o artigo sobre a regularização fundiária e áreas de risco está dividido em três seções de desenvolvimento: na seção 2, aborda-se o histórico de ocupação e a formação de áreas de risco na Zona Leste de Manaus; na seção 3, analisam-se os instrumentos jurídicos e institucionais da Lei nº 13.465/2017; e na seção 4, examinam-se os conflitos hermenêuticos entre o direito à moradia e a proteção socioambiental em medidas de desocupação.

Quanto à hipótese, a pesquisa demonstra a sua confirmação, ou seja, a implementação coordenada da REURB-S, respaldada por laudos técnicos e ações preventivas do Poder Público, é a via adequada para garantir a função social da propriedade e a segurança da população em áreas de risco.

2 HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO E ÁREAS DE RISCO NA ZONA LESTE DE MANAUS (FUNDAMENTAÇÃO REFERENTE AO 1º OBJETIVO ESPECÍFICO)

A compreensão do cenário fundiário contemporâneo da capital amazonense exige o resgate histórico de seu processo de expansão territorial e demográfica. A formação da Região Metropolitana de Manaus (RMM), instituída pela Lei Complementar Estadual nº 52, de 30 de maio de 2007, abrange atualmente mais de 2,5 milhões de habitantes, concentrando o maior contingente populacional e econômico da Região Norte do Brasil. Todavia, esse crescimento vertiginoso não foi acompanhado por estudos técnicos integrados e políticas urbanísticas preventivas capazes de orientar a ocupação do solo de forma ordenada e sustentável.

2.1 PROCESSO HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DA ZONA LESTE

A Zona Leste da cidade de Manaus destaca-se como a maior região administrativa em extensão territorial e densidade populacional do município. Segundo dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), a população estimada da Zona Leste supera 542.593 habitantes, distribuídos em 11 bairros oficiais, além de dezenas de comunidades e assentamentos informais consolidados. Juntamente com a Zona Norte, a Zona Leste integra a chamada "zona de expansão" urbana de Manaus, cuja consolidação esteve diretamente atrelada ao fluxo migratório decorrente do esgotamento do modelo agrícola interiorano e da atração exercida pelo Polo Industrial de Manaus (PIM).

O processo de ocupação dessa macrozona caracterizou-se pelo fenômeno da segregação socioespacial e urbanização excludente. Diante da inacessibilidade ao mercado imobiliário formal e da ineficácia dos programas habitacionais públicos, populações de baixa renda viram-se compelidas a ocupar terrenos informais. A proliferação de loteamentos clandestinos, a venda irregular de posse e a ausência de fiscalização municipal converteram a Zona Leste em um extenso perímetro juridicamente irregular, desprovido, em grande parte, de escrituras públicas e registros imobiliários individuais.

Essa precariedade documental desdobra-se em severas consequências sociais e econômicas. A ausência de titulação impede o acesso dos moradores ao crédito imobiliário formal, desencoraja investimentos privados na melhoria das edificações e obstaculiza a cobrança eficiente de tributos e a prestação contínua de serviços públicos essenciais, como saneamento básico, drenagem pluvial, pavimentação e recolhimento de resíduos sólidos.

2.2 DIAGNÓSTICO DAS ÁREAS DE RISCO E A OMISSÃO ESTATAL

As características geomorfológicas e hidrográficas da cidade de Manaus impõem severos limites à ocupação urbana. O tecido urbano é recortado por uma densa rede de igarapés e bacias hidrográficas, cujas margens e fundos de vale possuem elevadíssima fragilidade ambiental. Conforme aponta Costa (2017), a ocupação desordenada sobre essas bacias hidrográficas urbanas intensifica a ocorrência de desastres socioambientais, tais como alagamentos periódicos, enchentes e processos erosivos severos conhecidos como voçorocas.

Pela sua condição socioeconômica vulnerável, a população da Zona Leste foi empurrada para encostas íngremes, margens alagáveis de igarapés e terrenos instáveis. A ausência de obras de contenção e drenagem, aliada ao descarte inadequado de lixo e à retirada da cobertura vegetal nativa, potencializa os riscos de deslizamentos de terra e desabamentos de edificações, especialmente nos períodos de forte pluviosidade amazônica.

4

A resposta do Poder Público perante esse cenário tem sido historicamente reativa e paliativa, intervindo quase que exclusivamente após a consolidação de tragédias e emergências. A escassez de recursos técnicos e financeiros municipais, somada à falta de um cadastro de áreas de risco atualizado e integrado entre Defesa Civil, órgãos ambientais e secretarias de habitação, agrava o estado de insegurança coletiva. O desafio central reside, portanto, em transformar essa atuação estatal esporádica em uma gestão de risco integrada e preventiva, fundamentada em critérios técnico-científicos rigorosos.

3 A LEGISLAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – LEI Nº 13.465/2017 (FUNDAMENTAÇÃO REFERENTE AO 2º OBJETIVO ESPECÍFICO)

Como mecanismo legal para enfrentar o passivo histórico da informalidade urbana no Brasil, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, reformulou o arcabouço normativo da Regularização Fundiária Urbana (REURB). O diploma legal define a REURB como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos

informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, conferindo-lhes a efetiva propriedade do imóvel.

3.1 MARCOS NORMATIVOS E AS MODALIDADES REURB-S E REURB-E

A Lei nº 13.465/2017 estabelece duas modalidades fundamentais de regularização fundiária, delimitadas pelo perfil socioeconômico dos ocupantes do núcleo urbano informal:

REURB-S (Interesse Social): aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. Nesta modalidade, o legislador assegurou a isenção de custas e emolumentos cartorários para o registro dos atos imobiliários, cabendo ao Poder Público a responsabilidade pela elaboração dos projetos urbanísticos, levantamentos topográficos e execução das obras de infraestrutura essencial;

REURB-E (Interesse Específico): aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não enquadrada nos critérios de vulnerabilidade socioeconômica da REURB-S. Nela, o custeio dos estudos técnicos, projetos e obras de infraestrutura recai sobre os próprios beneficiários ou promoventes privados.

No contexto da Zona Leste de Manaus, o enquadramento na REURB-S revela-se como o instrumento normativo mais vocacionado para a transformação social. A gratuidade dos atos registrais e o aporte estatal de recursos são requisitos indispensáveis para viabilizar a titulação das famílias de baixa renda que habitam os bairros da periferia manauara.

5

3.2 O Papel do Município e os Entraves Administrativos

A Lei nº 13.465/2017 introduziu e aprimorou importantes instrumentos jurídico-urbanísticos voltados à simplificação do processo de titulação, entre os quais se destacam:

Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento emitido pelo município após a aprovação do projeto de regularização, que serve como título hábil para o registro direto no Cartório de Imóveis;

Demarcação Urbanística: procedimento pelo qual o Poder Público delimita a fração de área pública ou privada ocupada, identificando seus confrontantes e ocupantes para posterior titulação;

Legitimação de Posse e Legitimação Fundiária: formas de conversão direta do título de posse informal em direito real de propriedade devidamente registrado;

Direito Real de Laje: instrumento que reconhece a sobreposição de unidades imobiliárias autônomas no mesmo lote, solução altamente relevante para edificações rurais e urbanas periféricas verticais.

O município exerce o papel de autoridade central na condução da REURB. Compete ao Poder Executivo municipal a iniciativa do processo administrativo, a instauração e classificação

da modalidade (REURB-S ou REURB-E), o processamento das notificações dos proprietários e confrontantes, a análise socioeconômica e ambiental e a expedição final da CRF. Todavia, em Manaus, a efetivação desses instrumentos esbarra na escassez de corpo técnico multidisciplinar, no déficit orçamentário e na desarticulação entre as secretarias de planejamento, meio ambiente e assistência social.

4 CONFLITO ENTRE O DIREITO À MORADIA E A PROTEÇÃO AMBIENTAL (Fundamentação referente ao 3º Objetivo Específico)

A implementação da regularização fundiária em núcleos informais consolidados sobre áreas ambientalmente frágeis suscita um complexo debate doutrinário e jurisdicional. Trata-se da aparente colisão entre direitos de matriz constitucional fundamental: de um lado, o direito social à moradia (art. 6º da CF/88), a função social da propriedade (art. 5º, XXIII, e art. 182, § 2º) e o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); de outro, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) e a tutela estatal à vida e à segurança coletiva.

4.1 Ponderação de Direitos Constitucionais Fundamentais

O ordenamento jurídico brasileiro evoluiu para superar o falso dilema entre preservação ambiental estrita e garantia do direito à moradia. A Lei nº 13.465/2017 autoriza expressamente a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP) urbanas consolidadas, desde que um Estudo Técnico Ambiental (ETA) comprove que as obras de urbanização e infraestrutura propostas proporcionaram a melhoria das condições socioambientais e de habitabilidade da área em relação à situação de degradação anterior.

Nesse sentido, a ponderação de bens jurídicos deve pautar-se pelo princípio da vedação do retrocesso social e pelo princípio do protetor-recebedor. Em muitos casos de ocupação consolidada há décadas na Zona Leste de Manaus, a simples remoção coercitiva da população gera maior dano ambiental e social do que a intervenção urbanística estatal acompanhada de obras de saneamento, contenção de encostas e recuperação de margens de igarapés.

4.2 Desocupação e Medidas de Realocação Habitacional

Apesar da flexibilidade dada pela legislação para a consolidação de núcleos informais em APP, essa regra não é absoluta. Nos casos em que diagnósticos geotécnicos identificarem áreas de alto risco iminente de deslizamento ou alagamento severo, insuscetíveis de mitigação ou

neutralização por obras de engenharia financeiramente ou tecnicamente viáveis, a remoção das famílias torna-se uma exigência jurídica inderrogável para a salvaguarda da vida humana.

Entretanto, as medidas de desocupação e remoção promovidas pelo Poder Público não podem ser executadas de forma truculenta ou desacompanhadas de soluções habitacionais definitivas. O Supremo Tribunal Federal e os tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário vedam os despejos forçados que resultem no desabrigo das populações. A desocupação legítima impõe ao município e ao estado o dever de vincular a desmobilização a programas governamentais de realocação habitacional em unidades do programa Minha Casa Minha Vida (ou similares), garantindo moradia digna, indenização justa pelas benfeitorias e assistência social continuada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da regularização fundiária urbana e da gestão de áreas de risco na Zona Leste de Manaus demonstra que a resolução da precariedade habitacional amazônica exige a integração definitiva das políticas de planejamento urbano, meio ambiente e assistência social.

A pesquisa confirmou a hipótese de que a aplicação coordenada da REURB-S, respaldada por laudos técnicos geológicos e ambientais rigorosos, é o caminho mais eficaz para conferir segurança jurídica à posse, promover a inclusão socioespacial e viabilizar a recuperação ambiental de bacias hidrográficas degradadas. A titulação dos moradores, aliada às obras de infraestrutura básica, concretiza a função social da propriedade e eleva os patamares de dignidade da população periférica.

Por outro lado, restou evidenciado que as ações de desocupação em áreas de risco insuscetíveis de consolidação só encontram respaldo constitucional quando pautadas no respeito aos direitos humanos, garantindo a realocação prévia e definitiva das famílias atingidas. Recomenda-se, por fim, que o município de Manaus fortaleça sua estrutura administrativa e seu orçamento voltado à regularização fundiária preventiva, superando o modelo de gestão puramente reativo para construir uma cidade mais justa, segura e sustentável.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Miguel Reis. **Cartilha de regularização fundiária de interesse social**. 1. ed. São Paulo: União dos Movimentos de Moradia da grande S. Paulo e Interior, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural [...]. Brasília, DF, 2017.

COSTA, Reinaldo Corrêa (org.). **Riscos, fragilidades & problemas ambientais urbanos em Manaus.** Manaus: Editora INPA, 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Relatório de áreas Urbanizadas do Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>. Acesso em: 20 ago. 2026.

MARTINS, Robson; MARTINS, Érika Silvana Saquetti. O direito fundamental à moradia. **Migalhas**, 14 jul. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/369798/o-direito-fundamental-a-moradia>. Acesso em: 23 ago. 2026.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SUGIMOTO, Erick. **O que é Regularização Fundiária Urbana (REURB)?** Jusbrasil, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-e-regularizacao-fundiaria-urbana-reurb/1273827604>. Acesso em: 01 set. 2026.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. **Cartilha de regularização fundiária.** 1. ed. São Paulo: UNMP, 2020.