



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



MAYARA RAYSSA DA SILVA ROLIM

APLICAÇÕES DA LEI FEDERAL N.º 13.465/2017: um estudo da Regularização
Fundiária Urbana de Interesse Específico em Castanhal/PA (2017-2022)

Belém/PA
2024

MAYARA RAYSSA DA SILVA ROLIM

**APLICAÇÕES DA LEI FEDERAL N.º 13.465/2017: um estudo da Regularização
Fundiária Urbana de Interesse Específico em Castanhal/PA (2017-2022)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente.

**Belém/PA
2024**

MAYARA RAYSSA DA SILVA ROLIM

APLICAÇÕES DA LEI FEDERAL N.º 13.465/2017: um estudo da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico em Castanhal/PA (2017-2022)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente.

Data de aprovação: ____/____/____

Conceito: _____

Banca Examinadora

Profa. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias (Orientadora)
Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD/UFPA

Profa. Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer – Avaliadora Interna
Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD/UFPA

Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani – Avaliador Interno
Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD/UFPA

Profa. Dra. Nádia Socorro Fialho Nascimento – Avaliadora Externa
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PPGSS/UFPA

Profa. Dra. Luciana da Costa Fonseca – Avaliadora Externa
Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD/CESUPA

Dedico esta tese a Maurício Leal Dias (*in memoriam*), meu eterno companheiro. Nossos sonhos permanecem vivos; o amor e o apoio que construímos me impulsionam na busca por um mundo mais justo, democrático e inclusivo. Sua luta ressoa em mim e me motiva a seguir adiante. Você me apresentou esta tese como um objetivo, e hoje, ao concluí-la, sinto que cumpri nossa missão. Para sempre, te amo!

Maria Luiza, minha filha, você é minha fonte de força. Sua presença ilumina meus dias e me lembra do que realmente importa. Sou profundamente grata por sua doçura e felicidade. Te amo!

Profa. Maria Elvira Rocha de Sá, meu anjo da guarda nesta jornada. Sua humanidade e resiliência me inspiraram a lutar por um mundo mais justo e democrático. Sou imensamente grata por todo apoio, sabedoria e carinho que me ofereceu. Suas palavras ficarão comigo, e prometo compartilhar essa oportunidade com outros em sua homenagem.

AGRADECIMENTOS

Uma tese não é fruto de um esforço solitário; ela é o resultado de contribuições repletas de afeto, sabedoria e conhecimento. Ao concluir este trabalho, sinto uma profunda gratidão a todos que, de alguma forma, participaram dessa jornada. Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por suas infinitas bênçãos derramadas em minha vida. Até aqui o Senhor me ajudou (Samuel 7: 12).

Agradeço à minha família, que é a base para a realização deste sonho. Agradeço à minha filha, Maria Luiza, pela compreensão e carinho durante os anos dedicados à tese. Ao meu amado Maurício (*in memoriam*), que me inspirou na luta pelo direito à cidade. À minha mãe, Márcia Rolim, que sempre me incentivou nos estudos, e aos meus avós, Maria Luiza e Joaquim, pelo apoio emocional. Agradeço também às minhas tias, Maria da Conceição, Marta e Mirlândia, que me acolheram e ajudaram de diversas formas.

Agradeço à Universidade Federal do Pará, por meio do Programa de Pós-Graduação em Direito. Aos técnicos e bolsistas do PPGD/UFPA, pelo auxílio nas questões administrativas e acadêmicas — em especial, às técnicas e amigas Lily e Jessyca. Sou grata à Capes pela concessão da bolsa de doutorado, que me permitiu dedicar-me integralmente à elaboração deste trabalho.

Agradeço à minha orientadora, Dra. Daniella Dias, pelas contribuições para a minha formação acadêmica e pessoal. Obrigada por ter confiado no meu trabalho e ter me auxiliado em todas as etapas desse processo com tanta sabedoria e carinho.

Agradeço a Dra. Luly Fischer, que, com maestria e paciência, me guiou nesta árdua trajetória formativa, sempre pronta a auxiliar quando solicitada. Gratidão pelos desafios apresentados e por me ensinar os caminhos da pesquisa. Agradeço a Dra. Nádia Fialho, que me despertou para a vasta riqueza de pesquisa presente no território de Castanhal/PA e me direcionou com sua graça, carinho e enorme competência.

Agradeço à Professora Luciana Fonseca por seu apoio contínuo desde a graduação, incentivando meu crescimento acadêmico e profissional, e por ter aceitado o convite para integrar minha banca de defesa de doutorado. Também sou grata ao Professor Girolamo Treccani, meu mentor desde o tempo em que fui voluntária na Clínica de Direitos Humanos, por suas valiosas orientações e por me ensinar os desafios da pesquisa científica no Brasil. Agradeço, ainda, por ter gentilmente aceitado participar da minha banca de doutorado.

Agradeço a Dra. Maria Elvira Rocha de Sá, que sempre me encorajou nesta caminhada, oferecendo riquíssimos direcionamentos. À Professora Dra. Sandra Cruz, pelo seu constante apoio e afeto, especialmente após o falecimento do meu companheiro Maurício. À Professora Dra. Luanna Tomaz, pelo apoio e carinho. Ao meu amigo Sávio Santiago, que esteve ao meu lado oferecendo sua solidariedade e amizade. Ao meu amigo André Sombra, que com sua amizade me incentivou na aplicação dos conhecimentos cartográficos. Por fim, à equipe do 1º Ofício de Notas e Registro de Imóveis de Castanhal, em especial ao tabelião Dr. Bruno Guedes, pela contribuição na efetividade dessa pesquisa.

RESUMO

A presente tese tem como objetivo geral investigar a aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017, especificamente a regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E), no município de Castanhal, estado do Pará, entre os anos de 2017 a 2022. Busca-se compreender como a lei tem sido implementada, observando a presença de lacunas e desafios. A hipótese sugere que a aplicação da lei de Reurb pode ser impactada pela pressão da especulação imobiliária, bem como da concentração fundiária no município. Isso pode apontar a necessidade de revisão e reinterpretção da Lei Federal n.º 13.465/2017, a partir das amostras de Reurb-E analisadas. Quanto ao delineamento metodológico, trata-se de pesquisa empírica, de vertente descritiva e exploratória e com método de abordagem indutivo. Os dados primários, obtidos por meio das pesquisas documental e processual, foram coletados no 1º Ofício de Notas e Registro de Imóveis de Castanhal. Esses dados correspondem a 75 (setenta e cinco) matrículas de Reurb-E registradas na referida serventia registral. A coleta desse material subsidiou a avaliação do cumprimento dos critérios indicados nos artigos 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017. Outras fontes documentais também foram acessadas, tais como certidões emitidas pelo cartório de registro de imóveis do município, decretos municipais de instauração de Reurb-E publicizados pela prefeitura de Castanhal e legislações urbanísticas. Como fonte de evidência suplementar, elegeu-se também a técnica de sensoriamento remoto para coleta de dados. Em relação aos procedimentos metodológicos de interpretação e análise dos dados coletados, optou-se pela abordagem quanti-qualitativa. Ademais, para a confrontação das evidências coletadas, foi adotada a técnica de triangulação com auxílio do *software* matemático MATLAB. À guisa de considerações finais, os resultados apontam: a) um cenário de concentração fundiária em Castanhal, a partir, inclusive, da Reurb-E; b) a implementação da regularização fundiária urbana de interesse específico em desconformidade com a Lei Federal n.º 13.465/2017; c) o avanço da Reurb-E em direção às áreas localizadas na zona de transição que delimita a fronteira entre rural e urbano no município; d) a regularização fundiária dos lotes, exclusivamente, por meio de legitimação fundiária; e) a escassez de estudos e problematizações em relação ao tema da regularização fundiária de interesse específico; f) a concentração de registros de Reurb-E nas áreas centrais (em zonas com maior oferta de serviços e equipamentos públicos); g) discrepâncias entre os dados apresentados nos processos arquivados no cartório e as imagens do sensoriamento remoto; h) um modelo de regularização fundiária urbana voltado à financeirização da moradia e desvinculado das dimensões ambiental, social e urbanística. Esses resultados contribuem para a compreensão do perfil da Reurb-E em Castanhal e podem subsidiar a elaboração de políticas públicas e modelos de regularização fundiária mais adequados à realidade amazônica, buscando um equilíbrio entre urbanização, justiça social e preservação ambiental.

Palavras-chave: Castanhal. Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico. Amazônia. Assentamentos informais. Lei Federal n.º 13.465/2017.

ABSTRACT

This thesis aims to investigate the application of Federal Law n.º 13.465/2017, specifically the urban land regularization of specific interest (Reurb-E), in the municipality of Castanhal, state of Pará, between 2017 and 2022. The aim is to understand how the law has been implemented, observing the presence of gaps and challenges. The hypothesis suggests that the application of the Reurb law may be impacted by the pressure of real estate speculation, as well as land concentration in the municipality. This may indicate the need to review and reinterpret Federal Law n.º 13.465/2017, based on the Reurb-E samples analyzed. Regarding the methodological design, this is an empirical research, with a descriptive and exploratory approach and an inductive approach method. The primary data, through documentary and procedural research, were collected at the 1st Notary and Real Estate Registry Office of Castanhal. This data correspond to 75 (seventy-five) Reurb-E registrations registered at the aforementioned registry office. The collection of this material supported the evaluation of compliance with the criteria indicated in articles 35 and 36 of Federal Law n.º 13.465/2017. Other documentary sources were also accessed, such as: certificates issued by the municipal real estate registry office, municipal decrees establishing Reurb-E published by the city of Castanhal and urban legislation. As a source of supplementary evidence, the remote sensing technique was also chosen for data collection. Regarding the methodological procedures for interpreting and analyzing the collected data, the quantitative-qualitative approach was chosen. Furthermore, the triangulation technique was adopted to compare the collected evidence with the help of the mathematical software MATLAB. As final considerations, the results point to: a) a scenario of land concentration in Castanhal, including Reurb-E; b) the implementation of urban land regularization of specific interest in non-compliance with Federal Law n.º 13.465/2017; c) the advancement of Reurb-E towards areas located in the transition zone that delimits the border between rural and urban in the municipality; d) the land regularization of lots, exclusively, through land legitimization; e) the scarcity of studies and problematizations in relation to the theme of land regularization of specific interest; f) the quantitatively predominant concentration of Reurb-E records in central areas (in areas with a greater supply of public services and equipment); g) discrepancies between the data presented in the processes filed in the registry office and the remote sensing images; h) a model of urban land regularization focused on the financialization of housing and detached from environmental, social and urban dimensions. These results contribute to the understanding of the profile of Reurb-E in Castanhal and can support the development of public policies and land regularization models that are more appropriate to the Amazonian reality, seeking a balance between urbanization, social justice and environmental preservation.

Keywords: Castanhal. Urban Land Regularization of Specific Interest. Amazon. Informal settlements. Law nº 13,465/2017.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Inserção de variáveis “matrículas” e “critérios”	61
Figura 2 – Inicialização da matriz de respostas	62
Figura 3 – <i>Loop</i> para inserção de matrículas e respostas	62
Figura 4 – Exibição de resultados	63
Figura 5 – Inserção das variáveis “numMatriculas” e respectivos critérios.....	64
Figura 6 – Loop para inserir as matrículas e as respostas	64
Figura 7 – Cálculo e exibição dos resultados dos critérios subjetivos: instrumentos utilizados...	65
Figura 8 – Cálculo e exibição dos resultados dos critérios subjetivos: bairros e tipologia de requerimento.....	65
Figura 9 – Cálculo e exibição dos resultados dos critérios subjetivos: matrículas com dimensões específicas.....	66
Figura 10 – Objetivos da Regularização Fundiária Urbana	86
Figura 11 – Legitimados para requerer a Reurb	98
Figura 12 – Fluxograma do registro	103
Figura 13 – Conceito de Reurb.....	106
Figura 14 – Medidas referentes às dimensões jurídica, ambiental, urbanística e social	114
Figura 15 – Classificações das amostras quanto à presença de Certidão de Regularização Fundiária.....	136
Figura 16 – Organograma do estudo das desconformidades	150
Figura 17 – Importância do estudo das desconformidades na Amazônia.....	151
Figura 18 – Reurb-E localizada no Distrito do Apeú	162
Figura 19 – Reurb-E localizada no Distrito do Apeú	163
Figura 20 – Reurb-E localizada no bairro Pirapora	163
Figura 21 – Reurb-E localizada no bairro Pirapora	164
Figura 22 – Reurb-E localizada no bairro Caiçara	164
Figura 23 – Reurb-E localizada no bairro Caiçara	165
Figura 24 – Bairro Fonte Boa	175
Figura 25 – Distrito do Apeú	175
Figura 26 – Bairro Jardim das Acácias	176
Figura 27 – Bairro Estrela	176

Figura 28 – Bairro Salgadinho	177
Figura 29 – Bairro Ianetama.....	177
Figura 30 – Áreas de risco	190
Figura 31 – Bairro Fonte Boa.....	204
Figura 32 – Bairro Distrito do Apeú.....	205
Figura 33 – Bairro Fonte Boa.....	205
Figura 34 – Bairro Caiçara (parte do território localizado na Zona Urbana de Estruturação).....	206
Figura 35 – Bairro Nova Olinda.....	207
Figura 36 – Bairro Pirapora.....	208
Figura 37 – Bairro Centro.....	208
Figura 38 – Bairro Caiçara (parte do território localizado na Zona Urbana de Consolidação)	209
Figura 39 – Bairro Centro.....	209
Figura 40 – Bairro Cristo Redentor	210

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Levantamento planialtimétrico e cadastral da amostra	140
Gráfico 2 – Planta do perímetro da amostra	147
Gráfico 3 – Estudo preliminar das desconformidades na amostra	156
Gráfico 4 – Memorial descritivo na amostra	159
Gráfico 5 – Projeto urbanístico na amostra	168
Gráfico 6 – Estudo técnico ambiental na amostra	174
Gráfico 7 – Estudo técnico para áreas de risco na amostra	192
Gráfico 8 – Cronograma físico na amostra.....	201
Gráfico 9 – Termo de compromisso na amostra.....	203
Gráfico 10 – Proposta de soluções na amostra.....	211

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Composição e ano de inserção dos municípios da RMB	41
Mapa 2 – Localização geográfica de Castanhal/PA	46
Mapa 3 – Distribuição da amostra de Reurb-E nos bairros de Castanhal/PA	121
Mapa 4 – Macrozoneamento urbano de Castanhal/PA.....	122
Mapa 5 – Zoneamento do uso e ocupação do solo	123
Mapa 6 –Remanescentes florestais em Castanhal/PA	182
Mapa 7 – Parque Natural Municipal de Castanhal	183
Mapa 8 – Corpos hídricos de Castanhal	184
Mapa 9 – Áreas de Preservação Permanente.....	185
Mapa 10 – Distribuição das atividades potencialmente poluidoras	186
Mapa 11 – Transições do uso e ocupação do solo no Município de Castanhal (1985-2022).	187
Mapa 12 – Áreas de risco para inundações e erosão fluvial ao longo do canal Salgado Grande	198
Mapa 13 – Áreas de risco para inundações ao longo dos Igarapés Cariri e Castanhal	199

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Parâmetros do protocolo de pesquisa	35
Quadro 2 – Municípios da Região Metropolitana de Belém.....	41
Quadro 3 – Diretórios de busca	54
Quadro 4 – Tipos de irregularidade fundiária.....	68
Quadro 5 – Períodos históricos da política habitacional brasileira	72
Quadro 6 – Legislações sobre regularização fundiária no Brasil (1941–2018)	73
Quadro 7 – Dimensões conceituais de regularização fundiária urbana.....	74
Quadro 8 – Comparativo da Lei Federal n.º 11.977/2009 com a Lei Federal n.º 13.465/2017	79
Quadro 9 – Classificações de Reurb.....	91
Quadro 10 – Conteúdo mínimo da Reurb.....	93
Quadro 11 – Institutos jurídicos na Lei Federal n.º 13.465/2017	95
Quadro 12 – Fases do procedimento de regularização fundiária urbana.....	97
Quadro 13 – Itens obrigatórios no projeto de regularização fundiária	135
Quadro 14 – Conjunto de itens classificados como levantamento topográfico georreferenciado	136
Quadro 15 – Elementos de composição do LEPAC	141
Quadro 16 – Desconformidades jurídicas	152
Quadro 17 – Desconformidades urbanísticas	154
Quadro 18 – Desconformidades ambientais.....	154
Quadro 19 – Requisitos do estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental	156
Quadro 20 – Indicações que devem estar presentes no projeto urbanístico	167
Quadro 21 – Elementos do projeto urbanístico	169
Quadro 22 – Síntese da aplicação dos artigos 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017 em Castanhal (2017-2022)	213
Quadro 23 – Síntese do perfil médio da Reurb-E em Castanhal (2017-2022).....	216

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Lista das dez maiores regiões metropolitanas por número de domicílios particulares ocupados em favelas e comunidades urbanas, conforme o Censo 2010	43
Tabela 2 – Lista das dez maiores regiões metropolitanas por número de domicílios particulares ocupados em favelas e comunidades urbanas, conforme o Censo 2022	44
Tabela 3 – Estimativa de domicílios na Região Metropolitana de Belém ocupados em favelas e comunidades urbanas.....	45
Tabela 4 – Dados socioeconômicos do município de Castanhal	47
Tabela 5 – Estrutura das moradias em Castanhal/PA	47
Tabela 6 – Distribuição da amostra por bairros do município de Castanhal	120
Tabela 7 – Equipamentos públicos ofertados no entorno dos núcleos urbanos da amostra ...	161

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
Abrainc	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
AEIA	Área de Especial Interesse Ambiental
AEIP	Área de Especial Interesse Público
Art.	Artigo
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
APP	Área de Proteção Permanente
AEIA	Área de Especial Interesse Ambiental
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CC	Código Civil
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CF	Constituição Federal
CGJ	Corregedoria Geral de Justiça
COSANPA	Companhia de Saneamento do Pará
CPC	Código de Processo Civil
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
Crea	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
Crea-SP	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
EC	Estatuto da Cidade
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FAPESPA	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FMP	Fração Mínima de Parcelamento
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
Habitat	Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável

IBDU	Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEFLOR-Bio	Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEPAC	Levantamento Planialtimétrico e Cadastral
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MATLAB	<i>Matrix Laboratory</i>
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Medida Provisória
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NAU	Nova Agenda Urbana
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PD	Plano Diretor
PIB	produto interno bruto
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
PRF	Projeto de Regularização Fundiária
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
Reurb-I	Regularização Fundiária Urbana Inominada
Reurb-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RG	Registro Geral
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RMB	Região Metropolitana de Belém
RRT	Registro de Responsabilidade Técnica
PA	Pará
PT	Partido dos Trabalhadores
PIB	Produto Interno Bruto
SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação

STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UC	Unidade de Conservação
UN-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
UTM	Projeção Universal Transversa de Mercator
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZOC	Zona Urbana de Ocupação Controlada
ZT	Zona de Transição
ZUC	Zona Urbana de Consolidação
ZUE	Zona Urbana de Estruturação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	METODOLOGIA DE ESTUDO.....	29
2.1	O lócus da pesquisa	33
2.1.1	Amostragem	33
2.1.2	O município de Castanhal	36
2.2	Técnicas de pesquisa	51
2.2.1	Técnica para revisão de literatura.....	52
2.2.1.1	Documentação indireta.....	52
2.2.1.2	Estratégia de pesquisa bibliográfica (busca, seleção e avaliação de estudos).....	53
2.2.2	Técnica para coleta de dados e informações	55
2.2.2.1	Pesquisa documental	55
2.2.2.2	Pesquisa em processos.....	57
2.2.2.3	Sensoriamento remoto	58
2.2.3	Técnica para tratamento e análise dos dados e das informações coletados.....	59
2.2.3.1	Triangulação	59
3	ARCABOUÇO HISTÓRICO-NORMATIVO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	67
3.1	A Lei Federal n.º 13.465/2017.....	68
3.2	Conceito de regularização fundiária urbana	105
4	APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL N.º 13.465/2017 EM CASTANHAL/PA (2017- 2022).....	117
4.1	Contextualização da amostra	118
4.2	Avaliação dos requisitos obrigatórios de uma Reurb-E, nos termos dos arts. 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017	135
4.2.1	Amostra com CRF.....	137
4.2.2	Amostra sem CRF	138
4.3	Levantamento planialtimétrico e cadastral	138
4.4	Planta do perímetro.....	145
4.5	Estudo preliminar das desconformidades.....	149
4.6	Memorial descritivo	158
4.7	Projeto urbanístico	167

4.8	Estudo técnico ambiental.....	171
4.9	Estudo técnico para situações de risco	190
4.10	Cronograma de execução.....	200
4.11	Termo de compromisso.....	202
4.12	Soluções para questões ambientais e urbanísticas	211
4.13	Síntese da aplicação dos artigos 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017 em Castanhal (2017-2022).....	212
4.14	Perfil médio da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico em Castanhal (2017-2022).....	213
5	CONCLUSÃO	218
	REFERÊNCIAS	230
	APÊNDICE A – Lista de decretos municipais de instauração de Reurb-E em Castanhal/PA	244
	ANEXO A – Lista de matrículas de Reurb-E registradas no 1º Ofício de Notas e Registros de Imóveis de Castanhal/PA	254
	ANEXO B – Certidão de busca de Reurb-E no período de 2017 a 2022.....	257
	ANEXO C – Lei Municipal n.º 033/11, de 2 de dezembro de 2011	258
	ANEXO D – Certidão de condomínios registrados em Castanhal	259

1 INTRODUÇÃO

A compreensão da temática desta pesquisa envolve uma realidade complexa e multifacetada, que abrange os interstícios entre o mundo capitalista, o Brasil, a Amazônia e Castanhal. Essa realidade é caracterizada por múltiplos níveis de gradação, que incluem a interação entre a economia global, a política nacional e a geografia regional. Posto isso, é inevitável mencionar o que se compreende por urbanização, mas também perceber a conjuntura de urbanização no Brasil e na Amazônia para assimilar em que realidade está inserida a urbe Castanhal.

A urbanização pode ser vista como um conjunto de mudanças territoriais, culturais e ambientais oriundas de um acelerado adensamento populacional que provoca uma (re)definição do território (Fernandes, 2006). Esse fato se materializa na construção de cidades e áreas urbanas em uma determinada região geográfica, tipificada não apenas pelo aumento da densidade demográfica, mas também pela instalação de atividades tipicamente ligadas ao capital (como imobiliárias e de serviços) e pela presença de órgãos do governo (Executivo, Legislativo e Judiciário) em diferentes níveis (Rolim, 2023a; Fernandes, 2006). Na América Latina, destaca-se que a produção social do espaço tem ocorrido, de maneira crescente, por meio de processos informais de acesso ao solo urbano (Fernandes, 2006), evidenciando a complexidade e os desafios da urbanização na região.

O fenômeno da urbanização está diretamente relacionado às áreas rurais, uma vez que o contingente migratório que adensa as cidades frequentemente resulta do êxodo rural, mediante processos complexos e variados. Santos (2012, p. 24) caracteriza essa migração como um “êxodo da miséria e da esperança”, enfatizando que ela é frequentemente impulsionada por uma estrutura agrária de origem colonial, marcada pela concentração fundiária e por condições de vida insustentáveis. Nesse contexto, Pahl (1968) argumenta que é fundamental desmistificar a dicotomia entre o rural e o urbano, pois, sob uma perspectiva sociológica, esses conceitos tendem a gerar mais confusão do que esclarecer. Posto isso, compreender a interdependência entre o campo e a cidade é essencial para uma análise mais precisa das características sociais contemporâneas.

É imperativo salientar que, apesar da insistência do sistema capitalista em estabelecer uma dicotomia entre o rural e o urbano, esses espaços, no contexto do modo de produção correspondente, devem ser compreendidos como uma totalidade indissociável, o que tem reflexos na questão fundiária. O modo de produção capitalista se manifesta tanto no campo

quanto na cidade, e sua reprodução efetiva depende intrinsecamente da intensa articulação e interdependência entre esses dois domínios (Sposito, 1988). Portanto, se as estruturas fundiárias possuem a mesma base, é ilusória a promessa de uma vida em condições menos desiguais nas cidades.

O processo de urbanização vem se expandindo no mundo de forma acelerada. Conforme a Organização das Nações Unidas (ONU), a população urbana já ultrapassou a rural: mais de 55% da população mundial ocupa áreas urbanas e a tendência é o aumento dessa concentração. Estima-se, ainda, que 68% da população mundial seja urbana até 2050 (População [...], 2022).

No Brasil, a tendência de urbanização não se mostra distinta do panorama global, muito pelo contrário. Conquanto se observe, em escala mundial, um declínio gradual no ritmo de crescimento demográfico, na contramão desse fenômeno, persiste um processo de intensificação da urbanização, principalmente em países classificados como “em desenvolvimento”, a exemplo do cenário brasileiro. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1940, aproximadamente 31% da população brasileira morava em cidades (Estudo [...], 2007) e, em 2022, já tínhamos o expressivo valor de 87% (IBGE, 2022a).

Destarte, o território brasileiro vivencia, de forma contundente e inequívoca, um movimento de concentração de sua população em centros urbanos, em detrimento das áreas rurais. Esse fenômeno, que se acentua sobremaneira nas últimas décadas, permite-nos classificar o Brasil como uma nação eminentemente urbana, cuja perspectiva é a de uma expansão contínua do processo de urbanização.

A urbanização na Amazônia é um tema que precisa ser visualizado nessa mesma proporção, levando-se em consideração que aproximadamente 70% de sua população vive em territórios urbanos e a tendência mundial é de crescimento desse processo (Chein; Procópio, 2022). Nesse contexto, é preciso reconhecer a “urbanodiversidade” do território amazônico.

A Amazônia sempre esteve em desvantagem em relação aos grandes centros urbanos do Brasil desde o início de seu desenvolvimento, tanto pela distância continental entre a Amazônia e os centros econômicos do país (Sul-Sudeste), agravada pela falta de infraestrutura, quanto pelo baixo índice demográfico da região em relação ao seu vasto território.

Becker (1985) identifica cinco processos de urbanização na Amazônia: a urbanização espontânea, impulsionada pela apropriação privada da terra e incentivada pelo Estado; a urbanização dirigida pela colonização particular, liderada por empresas privadas; a urbanização dirigida pela colonização oficial, seguindo o modelo de urbanismo rural do Instituto Nacional

de Colonização e Reforma Agrária (Incrá); a urbanização dos grandes projetos, vinculada a grandes empreendimentos econômicos e de infraestrutura; e a urbanização tradicional, caracterizada pela urbanização “natural” do espaço, geralmente em cidades ribeirinhas.

Assim, é possível notar que o desenho de urbanização que se teve na Amazônia foi, predominantemente, resultado de um processo de expansão capitalista, que não primou pelo desenvolvimento das cidades e comunidades locais. Esse processo de urbanização aconteceu de maneira desordenada e acelerada, o que gerou grande degradação ambiental, ausência ou ineficiência de serviços públicos, vulnerabilidade social, bem como uma inerente insustentabilidade urbana.

À medida que aumenta o adensamento populacional nas cidades brasileiras, notadamente as da Amazônia, observam-se o surgimento e a permanência do processo de irregularidade fundiária (Rolim, 2023a; Loureiro, 2009). Essas áreas, muitas vezes residenciais, frequentemente são caracterizadas não apenas pela irregularidade jurídica, mas também pela carência ou inadequação de serviços e infraestrutura básica. Essa situação tem suas raízes em um passado colonial, cuja formação social foi moldada por políticas elitistas, patrimonialistas e orientadas para a acumulação de capital, desconsiderando as necessidades da população local (Loureiro, 2009).

Segundo a ONU (2022), aproximadamente um quarto da população urbana no mundo mora em favelas e assentamentos informais. Dentro desse grupo, cerca de 90% dos indivíduos mencionados estão situados em países em desenvolvimento. Destes, 70% enfrentam um acesso precário a serviços e à infraestrutura pública essenciais, como o saneamento básico, o que os expõe a diversos riscos à saúde e ao meio ambiente.

O crescimento caótico das urbes, o que inclui a realidade brasileira, propiciou um grande volume de parcelamentos de solo irregulares e clandestinos, com informalidade da ocupação. Esse fato está, dentre outros fatores, relacionado à complexidade do acesso à terra regularizada, que sempre foi exorbitantemente custoso e burocrático, em especial para a grande parcela da população cuja renda precisa ser destinada à própria sobrevivência.

O referido processo ilegal de uso e ocupação do solo não está restrito aos grupos pobres; atinge também, mas não de igual modo, as populações não hipossuficientes que residem nos “condomínios fechados”, sendo, portanto, um problema estrutural da política fundiária do Brasil. Vale ressaltar que a maior parcela da população brasileira só tem obtido acesso ao solo urbano mediante processos informais, de tal modo que a taxa de crescimento da informalidade

urbana apresenta uma tendência de superioridade em relação à própria taxa de crescimento da pobreza (Fernandes, 2000).

Nesse cenário, a regularização fundiária urbana (Reurb) é pensada e articulada como uma importante estratégia de enfrentamento da problemática. A Reurb é uma política urbana que, mediante processo administrativo, legaliza a permanência dos ocupantes de áreas irregulares urbanas e, concomitantemente, busca a adequação urbanística e ambiental desses espaços. Dessa forma, o instrumento, ao submeter o bem imóvel à proteção do Direito, harmoniza a urbanização com a legalização dos territórios, visando à realização do princípio da função social da propriedade (Fernandes, 2000). Assim, a criação de direitos reais para os ocupantes deve ser acompanhada das dimensões fundamentais para a efetiva concretização do direito à cidade (Rolim, 2023a).

A Lei Federal n.º 13.465/2017 define a regularização fundiária urbana como um instrumento que vai além da simples correção de irregularidades jurídicas, abrangendo também medidas urbanísticas, sociais e ambientais, independentemente da modalidade escolhida. Essa finalidade já se encontrava disposta no art. 2º, XIV, da Lei Federal n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana e regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF). O Estatuto, em seu art. 1º, parágrafo único, dispõe sobre “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Brasil, 2001). Conforme já prevê o diploma legal, a política urbana tem por finalidade “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (Brasil, 2001).

Apesar da vigência dos dispositivos legais supracitados, a regularização fundiária ainda é um grande desafio dos processos de urbanização. Com base nos números divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, citado por Ribeiro (2019), 50% dos imóveis brasileiros estão sob alguma forma de irregularidade jurídica. Ou seja, dos 60 milhões de imóveis existentes no Brasil, 30 milhões não possuem escritura. A Fundação João Pinheiro (2023) indica que 41,2% dos domicílios brasileiros e 76,5% dos domicílios da Região Norte possuem inadequações/irregularidades. Nessa amostra, 74% dos domicílios apresentam alguma

inadequação na infraestrutura urbana¹; apenas 25% apresentam apenas inadequação fundiária² e 75% apresentam inadequação mista, isto é, a fundiária associada a outra irregularidade.

Sobre esse cenário, poder-se-ia argumentar que a irregularidade dos domicílios não diferencia classes sociais, pois esse problema atinge também os beneficiários classificados na categoria de renda média e alta, como mencionado; todavia, não é razoável considerar que as classes mais abastadas são impactadas da mesma forma e em semelhante proporção que as classes mais empobrecidas.

A regularização fundiária urbana é um instrumento cujas ações estão voltadas ao desenvolvimento sustentável do território. Para alcançar essa meta, conjuga quatro dimensões — urbanística, jurídica, social e ambiental —, estabelecidas pelo ordenamento pátrio. Nesse sentido, a Reurb transcende a mera regularização de propriedades, tornando-se um elemento central na promoção da dignidade da pessoa humana, ao garantir o direito à moradia adequada e a um ambiente urbano saudável e seguro, com acesso a serviços e bens públicos.

É preciso ratificar que essa concepção de regularização fundiária envolve não somente a garantia da segurança da posse por meio da titulação, mas também os aspectos urbanísticos, ambientais e sociais que compreendem, por exemplo, o acesso ao saneamento básico, ao emprego e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Todos esses fatores contribuem para a permanência da população na área regularizada e a atenuação dos processos de mercantilização imobiliária.

A Lei Federal n.º 13.465/2017, regulada pelo Decreto Federal n.º 9.310/2018, é definida como o marco regulatório da regularização fundiária no território brasileiro. Com origem na Medida Provisória n.º 759/2016, a norma aborda não apenas o tema da regularização fundiária urbana e rural, mas também a liquidação de créditos para assentados da reforma agrária, a regularização fundiária na Amazônia Legal e, ainda, mecanismos para otimizar a alienação de imóveis da União.

Os estudos de Pedroso (2018) apontam a Lei Federal n.º 13.465/2017 como resultado de décadas de negligência do Estado em relação ao uso da terra pela população. Essa omissão gerou a proliferação de ocupações irregulares e desorganizadas, facilitada pela falta de fiscalização e de observância das leis de parcelamento do solo, de incorporações imobiliárias, do Estatuto da Terra, entre outros diplomas legais.

¹ São domicílios urbanos com carência e/ou provisão deficiente de serviços básicos, como energia elétrica de forma contínua, rede geral de água com canalização interna e eficiente, rede geral de esgotamento sanitário e coleta de lixo (Fundação João Pinheiro, 2023).

² São domicílios urbanos próprios (pagos ou ainda pagando) que se localizam em áreas ou terrenos não próprios (Fundação João Pinheiro, 2023).

De fato, a constatação da existência de um número descomunal de imóveis no Brasil em condição de irregularidade é desafiadora; todavia, não podemos considerar que esse cenário é inédito. O tradicional planejamento urbano brasileiro, que, com muito rigor, regula o acesso à cidade, frequentemente abandonou e marginalizou a população enquanto flexibilizava suas normas para atender os anseios do capital. A colossal irregularidade das glebas no país não reflete como motivação apenas a ausência ou deficiência de legislações, mas também é fruto da materialização de interesses políticos e econômicos (Rolim, 2023a).

Afinal, consorte Nascimento *et al.* (2015), a política de acesso e valorização das terras do Novo Mundo, como é o caso brasileiro, efetivou-se nos padrões da política mercantilista implementada desde seu nascimento como colônia. Ainda nessa linha, Maricato (1999) argumenta que a questão da terra no Brasil, que ela chama de “nó da terra”, não é um acidente, mas sim um resultado de um processo de urbanização excludente e segregador, com raízes na sociedade patrimonialista e clientelista pré-republicana. Essa situação, segundo a autora, gera uma “gigantesca ilegalidade”, que não é fruto de ações subversivas, mas sim da falta de acesso à terra e moradia para grande parte da população (Maricato, 1999, p. 8).

A ilegalidade fundiária no Pará, conforme dados do IBGE (2020), reflete a realidade nacional, atingindo principalmente a população de baixa renda, mas também impactando pessoas com maior poder aquisitivo. É crucial questionar se essa irregularidade favorece a grilagem de terras e, conseqüentemente, o desmatamento. Embora a regularização fundiária, isoladamente, não seja suficiente para frear a destruição ambiental, sua função na proteção dos recursos naturais na região é inegável e deve ser considerada.

O estado do Pará está inserido na Amazônia Oriental, tendo um papel estratégico para o planeta de conservação de seus recursos naturais e de sua respectiva função ambiental. Posto isso, pensar de forma sustentável o acesso à terra e a urbanização do espaço se faz ainda mais imprescindível, sendo o ponto de partida para uma nova era de desenvolvimento econômico, social e político, pautada na justiça social. Diante desse contexto, a regularização fundiária em cidades amazônicas, compreendidas como médias e metrópoles periféricas, é um desafio necessário e de grandes proporções.

Em publicação anterior, concluiu-se que “o tecido urbano não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas um instrumento eficaz de dominação econômica e/ou ideológica” (Rolim, 2023a, p. 264). Partindo dessa premissa, Berth (2023) afirma que a luta de classes e a mentalidade capitalista têm imposto diretrizes excludentes à urbanização, definindo quem, em que momento e de que forma os espaços podem ou não ser ocupados. A gentrificação, por

exemplo, é a própria expressão dessa luta de classes que transforma a moradia na consolidação material da hierarquia social (Berth, 2023). Dessa forma, como defende Maricato (1999), é imprescindível transpor o nó da terra, que obsta a eliminação das desigualdades e também torna inexecutáveis quaisquer modos de planejamento.

Carmona (2015) sintetiza a importância da implementação da Reurb, alegando que muitas cidades no Brasil (quase a maioria) estão inacabadas, precisando da adoção de medidas capazes de enfrentar o perverso binômio cidade legal *versus* cidade ilegal. Fernandes (2022) afirma, ainda, que, mesmo que a natureza curativa da regularização não tenha sido assimilada pelos gestores públicos, ainda assim não se pode considerar válida a opção de não regularizar as ocupações irregulares.

No planejamento e ordenamento das cidades, o município assume um papel primordial. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 30, VIII, reconhece a competência municipal para promover o ordenamento territorial (Brasil, 1988). Com a Lei Federal n.º 13.465/2017, o município se consolida como protagonista da regularização fundiária urbana, desempenhando funções estratégicas em todo o processo, desde a definição da modalidade até a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF).

Os municípios que compõem a região amazônica, além de serem protagonistas na implementação da política de regularização fundiária e no processo de urbanização do território, têm o poder/dever de resguardar os bens naturais da Amazônia, maior floresta tropical do mundo, cuja preservação é influenciada direta ou indiretamente pela forma de ordenamento e planejamento do território dos entes municipais.

Um dos municípios de grande influência nessa região é Castanhal, pertencente ao estado do Pará e considerado uma cidade média e metrópole periférica da Amazônia Oriental. Segundo Sposito (2004, p. 126), as cidades médias “desempenham claros papéis intermediários entre a(s) metrópole(s) e as pequenas cidades que compõem uma rede urbana”; esse é o caso de Castanhal, que apresenta uma complexidade de interações espaciais com diversos municípios do estado (Belém, Igarapé-Açu, Santa Isabel do Pará, Terra Alta, Inhangapi e outros).

Nesse cenário, o município de Castanhal ocupa uma área de forte relevância no Pará, sendo a cidade de maior porte e centralidade do nordeste do estado. Dadas essas características, é considerado a “metrópole do Nordeste do Pará” e está inserido na Região Metropolitana de Belém (RMB), distante apenas 68 km de Belém, capital do estado do Pará.

A cidade foi criada formalmente em 1932, mas seu adensamento populacional antecede essa data, sendo regular desde a chegada da estrada de ferro de Bragança e a migração dos

colonizadores cearenses. Desde o início da ocupação, já existia um predomínio da população urbana em relação à população rural.

A cidade de Castanhal viu nos últimos anos não apenas o significativo crescimento da sua população, mas também uma expansão do mercado de terras, verificada, por exemplo, a partir do lançamento e comercialização de inúmeros condomínios horizontais de grande extensão para a população de renda média e alta. Temos o condomínio “Reserva do Lago Castanhal”, com extensão de 823.053,00 m², no bairro Imperador; o condomínio “Quinta do Bosque Castanhal” com extensão de 600.000 m², no bairro Cariri, o condomínio “Campo Belo” com extensão de 191.792,215 m², no bairro Santa Lídia (primeiro condomínio de alto padrão da cidade de Castanhal, entregue em 2015) e outros condomínios que são registrados nas últimas décadas. A existência de condomínios de luxo passa, então, a fazer parte da realidade de Castanhal, dividindo o território entre a oferta de moradias de “médio e alto padrão” imobiliário e moradias precárias.

Diante do avanço do capital sobre as terras em Castanhal, estudar a aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017 nas intervenções urbanísticas de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico, realizadas entre 2017 e 2022, torna-se um desafio emblemático para o futuro do território amazônico.

Essa análise é relevante e atual, pois a questão é objeto da própria Lei Federal n.º 13.465/2017. Além disso, a pesquisa se concentra na modalidade de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E), que carece de estudos sobre sua implementação, especialmente na Amazônia, onde a ênfase tem sido na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S). Nesse sentido, a presente análise se apresenta como inédita e contribui para o debate sobre a aplicação da Reurb na região.

Conforme o art. 13, I, da Lei Federal n.º 13.465/2017, a Reurb-S consiste na “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal” (Brasil, 2017), enquanto a Reurb-E, segundo o inciso II do mesmo artigo, diz respeito à “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo” (Brasil, 2017). A classificação nesse modelo não é meramente didática; ela produz implicações jurídicas, sociais, ambientais e administrativas diferenciadas no processo de regularização fundiária. Ainda segundo a lei, é do município a incumbência de classificação das modalidades da Reurb.

Em áreas classificadas como objeto da Reurb-S, habitualmente, existe precariedade habitacional e ausência ou deficiência de serviços e equipamentos públicos, e seus moradores estão em situação de vulnerabilidade econômica e social. Nesse modelo, é do município a responsabilidade de elaboração e custeio, desde o projeto de regularização fundiária (PRF) até a execução da infraestrutura essencial, dos equipamentos comunitários e das melhorias habitacionais previstas.

No que concerne às áreas de Reurb-E, a responsabilidade pelo custo do processo e pelas obras de infraestrutura necessárias é dos beneficiários ou requerentes privados. Embora essa modalidade de regularização não isente o pagamento de taxas e emolumentos, ela pode ser utilizada por pessoas de diferentes faixas de renda, tanto em áreas privadas como públicas. Todavia, nesse último caso, a aquisição dos direitos reais pelos beneficiários da Reurb-E pode estar condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada.

Apesar da importância da Lei Federal n.º 13.465/2017 para garantir direitos sociais e fundamentais estabelecidos pela CF, é preciso reconhecer que ainda enfrentamos grandes desafios quando se trata de integrar essas áreas irregulares nas cidades e, principalmente, incluir seus residentes por meio de processos de regularização fundiária, urbanística e ambiental. Isso se deve ao fato de que muitas dessas áreas residenciais, vilas e povoados estão localizados fora dos limites urbanos ou de expansão urbana ou, quando estão dentro desses limites, enfrentam dificuldades decorrentes de conflitos ambientais, urbanísticos e outras questões.

Acredita-se, portanto, que a análise das intervenções urbanísticas de regularização fundiária no contexto do planejamento e ordenamento das cidades amazônicas, considerando os aspectos ambientais, econômicos e sociais do território de Castanhal, seja relevante. Nesse sentido, a presente pesquisa visa compreender como a Lei Federal n.º 13.465/2017, em conjunto com as legislações específicas desde a criação do Ministério das Cidades em 2003, influenciou a implementação da política pública de Reurb-E em Castanhal, entre 2017 e 2022.

O problema de pesquisa levantado buscou responder a duas questões: a primeira, de ordem teórica, diz respeito ao arcabouço conceitual sobre regularização fundiária urbana subjacente à Lei Federal n.º 13.465/2017; a segunda, de ordem prática e operacional, refere-se à implementação da política pública de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico no município de Castanhal, estado do Pará, no período de 2017 a 2022.

Para responder ao problema levantado, este estudo tem como objetivo geral analisar a aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017 nos processos de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico executados no município de Castanhal, no período de 2017 a 2022. A fim

de alcançar esse objetivo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: mapear os processos de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico executados no município; identificar como os pressupostos conceituais da Lei Federal n.º 13.465/2017 estão sendo aplicados e analisar desafios, limites e potencialidades da aplicação da lei.

Além disso, a formulação hipotética de trabalho sugere que a aplicação da referida lei pode ser afetada pela pressão da especulação imobiliária e da concentração fundiária em Castanhal, o que pode indicar a necessidade de revisão e reinterpretação da norma, em sua dogmática e práxis, quando analisada à luz das amostras de Reurb-E, para garantir que ela seja mais eficaz e justa em sua aplicação. Dessa forma, investiga-se se a lei que instituiu a regularização fundiária urbana ainda é adequada para lidar com a complexidade e a intensidade da mercantilização da terra em áreas urbanas.

Por fim, para se compreender a lógica de desenvolvimento do estudo, apresentamos a estrutura do trabalho constituída por três tópicos centrais, além da introdução e das considerações finais, cada qual com um questionamento a ser respondido para construir um debate em torno dos objetivos e elaborar uma análise da práxis.

A primeira seção se dedica a apresentar a problemática, os objetivos, a justificativa e a hipótese da tese. A descrição do percurso metodológico é feita na segunda seção, onde são explicados as técnicas e procedimentos adotados para a coleta de dados e a realização de inferências. A terceira seção da tese, intitulada “Arcabouço teórico e normativo da regularização fundiária urbana”, dedica-se à compreensão e à investigação dos constructos teóricos e normativos da Reurb.

Na quarta seção, denominada “Aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017 em Castanhal/PA (2017-2022)”, são apresentados os resultados da pesquisa empírica sobre a aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017 em Castanhal, apontando-se como ocorreu o processo de regularização fundiária urbana na modalidade interesse específico no lapso temporal de 2017 a 2022. Os referidos resultados são confrontados com os constructos teóricos e normativos da regularização fundiária urbana, em especial com a Lei Federal n.º 13.465/2017.

Para finalizar, na quinta seção são apresentadas as conclusões da pesquisa, a ilação final sobre a hipótese de trabalho e algumas sugestões para pesquisas futuras e para o aprimoramento da práxis na condução da Reurb-E pelo município de Castanhal e pelo 1º Tabelionato de Notas e Registro de Imóveis.

2 METODOLOGIA DE ESTUDO

As pesquisas científicas não podem ser compreendidas como uma série de respostas prontas e autocontidas, mas sim como resultado de um processo sistemático e criativo, uma vez que elas se desenvolvem em um ciclo contínuo de questionamentos e conclusões provisórias, sempre abrindo caminho para novas interrogações (Minayo, 1994). Nesse sentido, a autora compara esse processo a um “labor artesanal”, que exige rigor e método, mas também criatividade e originalidade. Com base nessa compreensão do processo de pesquisa, adotaremos uma abordagem fundamentada em métodos e técnicas científicas rigorosas, buscando uma aproximação sucessiva à realidade.

Para operacionalizar essa proposta, a metodologia da pesquisa está baseada na abordagem qualitativa e quantitativa, com uma estratégia de caráter analítico-descritivo. Conforme afirmam Silva e Menezes (2005), a pesquisa qualitativa parte do princípio de que existe uma relação intrínseca entre o mundo real e o indivíduo, que não pode ser medida ou expressa em números. Essa abordagem envolve um processo de reflexão e análise, mediante o uso de técnicas que permitem uma compreensão detalhada do objeto de estudo, estabelecendo uma conexão inseparável entre o mundo objetivo e a subjetividade do pesquisador (Oliveira, 2008).

Yin (1989) destaca que a essência da pesquisa qualitativa reside em duas condições: a observação presencial e aprofundada do mundo natural pelo pesquisador e a tentativa de evitar qualquer comprometimento prévio com alguma teoria, permitindo visualizar a singularidade do fenômeno social. Em contraste, a pesquisa quantitativa apresenta resultados expressos em termos numéricos, possibilitando indicar a “medida” em que determinado fato, coisa ou fenômeno se apresenta (Yin, 1989).

O trabalho de Rauen (2018), por sua vez, destaca que existem diversas possibilidades de combinação de aspectos qualitativos e quantitativos, em abordagens conhecidas como qualiquantitativas ou quantiquantitativas, ao que se denomina técnica mista. A vertente quantitativa permite a identificação de padrões por meio da coleta de dados numéricos e mensuráveis; foi por essa perspectiva que se realizou a análise estatística dos processos de Reurb-E registrados em Castanhal, no período de 2017 a 2022. Por outro lado, a dimensão qualitativa proporciona um entendimento mais profundo das implicações sociais, econômicas, ambientais e jurídicas decorrentes da aplicação da lei federal de Reurb, oportunizando, assim, uma análise mais detalhada dos processos em curso. Essa combinação metodológica é essencial

para captar a complexidade do objeto de estudo, superando a dicotomia entre os métodos. Com isso, contribui-se para o desenvolvimento de recomendações práticas e fundamentadas, colocando o pesquisador diante de múltiplas variáveis do fenômeno.

O presente estudo é do tipo exploratório e descritivo. Para Marconi e Lakatos (2007, p. 189), a estratégia descritiva pode ser definida como “um tipo de investigação empírica que visa fundamentalmente o delineamento ou a análise das características de fatos, a avaliação de programas ou o isolamento de variáveis consideradas fundamentais”. Por sua vez, a pesquisa exploratória é compreendida por Minayo (2001) como uma técnica focada na descoberta de novos dados e cenário — o que, por si só, já seria capaz de gerar evidências suficientes para uma pesquisa.

A aplicação dessas estratégias se justifica pelo fato de que o município de Castanhal não conta com registros de estudos que analisem a aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017, especialmente no período de 2017 a 2022. Além disso, as pesquisas relacionadas à regularização fundiária de interesse específico ainda são incipientes e escassas no Brasil, apesar da promulgação da norma em 2017.

Frisa-se que a escassez de estudos anteriores sobre a aplicação da referida lei em Castanhal não apenas evidencia uma lacuna significativa na literatura, mas também ressalta a ausência ou precariedade dos debates em torno desse tema, sobretudo em contextos amazônicos. Assim, este estudo busca contribuir para preencher essa lacuna e proporcionar um entendimento mais amplo das dinâmicas envolvidas na regularização fundiária urbana de interesse específico, a partir do contexto de uma cidade média na Amazônia.

Ademais, foi escolhida uma abordagem que parte da empiria para a teoria, utilizando o método indutivo como procedimento analítico. A lógica indutiva que orienta esta pesquisa é fundamentada em constructos jurídico-filosóficos relacionados ao direito à moradia e ao direito à cidade, os quais apresentam implicações empiricamente observáveis, que respaldam a busca e a priorização dos dados coletados.

A partir dessa base teórica e empírica, foram elaboradas as conclusões do estudo e as proposições inferidas dos resultados obtidos no caso específico analisado. Dessa forma, o estudo não se limita a descrever os dados, mas busca também contextualizá-los dentro de um arcabouço teórico, contribuindo para o avanço do conhecimento na área e para a formulação de recomendações que possam influenciar políticas públicas eficazes.

É em virtude da modelagem empírica adotada nesta pesquisa que se optou por iniciar a presente tese com uma descrição detalhada do percurso metodológico. Essa escolha visa

explicitar as regras de inferência utilizadas na condução da investigação, assegurando a validade e a credibilidade dos resultados obtidos. Os procedimentos empregados para a definição do contexto, das unidades de análise e da variável de interesse são fundamentais para a compreensão do escopo da pesquisa.

Nesse sentido, antes de se adentrar na narrativa da aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017 em Castanhal, é imprescindível apresentar um detalhamento das técnicas utilizadas para a coleta, o tratamento e a interpretação dos dados, além da revisão da literatura pertinente. Isso se deve ao fato de que a explicação metodológica não apenas elucida como o campo foi acessado e observado com rigor científico, mas também fundamenta as escolhas realizadas ao longo do processo investigativo.

Essa estrutura metodológica é essencial para garantir que os resultados não se restrinjam a uma mera descrição, mas se elevem a um patamar analítico e crítico. A clareza nas etapas metodológicas, portanto, fortalece a argumentação da tese, permitindo compreender não apenas os dados coletados, mas também as implicações teóricas e práticas que deles decorrem.

Quanto à abrangência temporal, a pesquisa se caracteriza como longitudinal e não linear, com duração de quatro anos, alinhada ao prazo do doutorado. No que tange à perspectiva epistemológica, foram consultados autores como Michely Freire Cunha, Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes, escolhidos em razão do vasto conhecimento que possuem sobre o tema. Embora não abordem especificamente a modalidade Reurb-E, suas obras exploram com profundidade os procedimentos, as diretrizes e o pensamento crítico acerca do processo de regularização fundiária, tornando-os referências essenciais para a compreensão do assunto.

No que se refere aos meios de investigação, a pesquisa consistiu em um estudo de caso. Essa técnica surgiu como método de pesquisa entre os anos de 1910 e 1940, com o desenvolvimento da pesquisa qualitativa no departamento de Sociologia da Universidade de Chicago. De acordo com Yin (1989, p. 23), o estudo de caso é

uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo no seu contexto real, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não se encontram nitidamente definidas e em que diversas fontes de informação são utilizadas.

Além disso, Yin (2001) afirma que o estudo de caso pode ser restrito a uma ou a várias unidades, sendo único ou múltiplo. Essa técnica pode ser utilizada quando a pesquisa visa responder perguntas do tipo “como” e “porquê”, especialmente em situações em que o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e o foco é um fenômeno contemporâneo em seu contexto real (Yin, 2001).

Complementando essa perspectiva, Wimmer (1996) destaca quatro características do estudo de caso: o particularismo, pois se concentra em um caso específico; a descrição detalhada do objeto de estudo; a busca por explicações e novas interpretações e a indução, que permite descobrir novas relações a partir da análise dos dados.

Com base nessa fundamentação teórica, a proposta da tese foi compreender a dimensão da aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017, no período de 2017 a 2022, no âmbito da regularização fundiária urbana de interesse específico em Castanhal, configurando-se, assim, como um estudo de caso único. Essa abordagem demonstrou exequibilidade e aptidão para gerar conhecimento fundamentado em evidências empíricas, sendo o método mais apropriado para a problemática abordada, para a disponibilidade de materiais acadêmicos e oficiais e para as efetivas possibilidades de acesso ao campo investigativo.

Cumprindo ressaltar que a escolha do município de Castanhal para a realização do estudo de caso baseou-se em uma observação inicial do território. Um ano antes do início do doutorado, a pesquisadora integrou a equipe jurídica de um programa de regularização fundiária de interesse social implementado no município, o que despertou seu interesse pelas dinâmicas de apropriação territorial.

Inicialmente, a tese visava investigar as dinâmicas da aplicação da Reurb-S, mas, ao longo das investigações, a pesquisadora observou em Castanhal uma dinâmica voraz de apropriação da terra em benefício de grupos de média e alta renda. Além disso, constatou a escassez de pesquisas científicas sobre a modalidade de Reurb-E, o que suscitou seu desejo de aprofundar o conhecimento acerca das condições de aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017, em relação à regularização fundiária urbana de interesse específico. Assim, o enfoque da pesquisa foi redirecionado para explorar as particularidades e implicações dessa modalidade de regularização fundiária, considerando a relevância do município no contexto das dinâmicas sociais, econômicas e políticas da Amazônia.

O período de análise dos processos de Reurb-E, compreendido entre 2017 e 2022, justifica-se por dois fatores principais: 2017 marca a promulgação da Lei Federal n.º 13.465/2017, enquanto 2022 foi escolhido como data final devido às condições de viabilidade da pesquisa, que incluem o tempo necessário para análise dos dados e as condições de acesso às informações.

É importante salientar, ainda, que, no início desta pesquisa, o 1º Ofício de Notas e Registro de Imóveis de Castanhal não mantinha uma comunicação aberta para a disponibilização gratuita dos dados do acervo, o que fez com que algumas certidões fossem

obtidas com recursos próprios da autora. Portanto, a morosidade para a disponibilização dos documentos requeridos limitou a amostra temporal ao período de 2017 a 2022, considerando a necessidade de tempo para a coleta de dados e para a implementação das etapas subsequentes.

Por fim, como destacado por Bittar (2013), sendo o estudo de caso uma ferramenta valiosa para analisar situações específicas, é pertinente o uso desse instrumento para compreender a realidade fundiária do município de Castanhal, a partir da análise das experiências de regularização fundiária urbana de interesse específico. Dessa forma, o estudo de caso nesta pesquisa se propõe a permitir uma aproximação do pesquisador à realidade, possibilitando uma análise mais profunda e contextualizada das dinâmicas envolvidas.

Para essa análise, foram elaborados tabelas, fluxogramas e quadros por meio dos softwares *Microsoft Excel* e *Microsoft Word*. A utilização do *Microsoft Excel* permitiu a manipulação e análise estatística dos dados de forma eficiente, enquanto o *Microsoft Word* foi fundamental para a formatação e apresentação final das informações. Além disso, o material cartográfico foi elaborado com o *software* ArcGIS 10.1, com dados disponibilizados, em especial, pelo IBGE (2022), mediante a extensão de arquivo shapefile (SHP). O custeio dos programas foi realizado por meio de recursos próprios.

2.1 O lócus da pesquisa

2.1.1 Amostragem

A amostragem ou universo da pesquisa é o processo que permite a obtenção de uma ou mais amostras de uma população de interesse. Na amostragem, define-se o recorte de uma parte da população que será observada de acordo com parâmetros previamente estipulados. Segundo Mundstock (2005), as amostras devem ser representativas do universo pesquisado, fornecendo estimativas precisas das características da população e permitindo avaliar sua confiabilidade.

Para realizar a amostragem da pesquisa, foi utilizado o *software* matemático “Comentto – Calculadora Amostral”. Conforme informação do 1º Tabelionato de Notas e Registro de Imóveis da Comarca de Castanhal/PA, dos 3.039 imóveis registrados no período de 2017 a 2022, foram identificados 183 registros de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico. Portanto, a população/universo da pesquisa, entendida como o conjunto total de indivíduos ou parâmetros que devem ser investigados, é de 183.

Para uma população de 183 registros, definimos como plausível realizar o estudo a partir de uma amostra quantitativa que seja representativa desse universo, sendo utilizada, como critério de seleção, a amostragem aleatória sistemática, por meio da qual se parte de um número aleatório e se escolhem os subsequentes de forma sistemática.

Para determinar o tamanho da amostra, adotou-se um nível de confiança de 95%, o que significa que, em 95% das vezes, a amostra selecionada representará adequadamente o universo pesquisado. Além disso, considerou-se um erro amostral tolerável de 7%, para mais ou para menos. Com esse percentual, espera-se que as constatações verificadas nas estimativas amostrais estejam em consonância com os parâmetros populacionais.

A variável dimensionante da amostra é o número de imóveis registrados pela categoria Reurb-E em relação ao total de imóveis registrados, correspondendo a 6% do total, o que significa dizer que a proporção da característica de interesse no universo dos imóveis tem esse percentual. Devido à magnitude quantitativa, optou-se por trabalhar com amostragem, utilizando-se a fórmula (1) para o cálculo da amostra para populações finitas, isto é, quando conhecemos o número total da população ou universo do estudo.

$$n = N \cdot \sigma^2 \cdot p \cdot q / \epsilon^2(N - 1) + \sigma^2 \cdot p \cdot q \quad (1)$$

Onde:

N: Número total de imóveis registrados no cartório no período em análise (2017–2022).

n: Número de imóveis registrados pela Reurb-E na amostra.

σ : Valor crítico que corresponde ao grau de confiança desejado; no caso, utilizou-se o nível de confiança de 95%, cuja interpretação mais direta é que existe 95% de chance de que a amostra selecionada seja uma boa amostra.

p: Proporção populacional de imóveis que pertencem à categoria objeto do estudo, isto é, imóveis registrados pela Reurb-E. Deve ser representativa da população, isto é, ser um imóvel pertencente ao escopo objeto da pesquisa = 6%. No caso específico, trata-se da proporção dos 183 imóveis dentro do total de 3.039 imóveis registrados no universo geral do período da pesquisa.

q: Proporção populacional de imóveis que NÃO pertence à categoria objeto do estudo, ou seja, os imóveis não registrados pela Reurb-E; correspondente não ser representativo da população objeto da pesquisa = 94% (=100 – p).

E: margem de erro admissível = 7%.

Com a aplicação desses parâmetros, chegou-se a uma amostra de 75 registros de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico. A amostra foi selecionada utilizando-se a técnica aleatória sistemática, partindo-se de um registro dentro do universo amostral (no caso, os 183 imóveis registrados pela Reurb-E) aleatoriamente, para, em seguida, saltar de dez em dez registros sistematicamente até que se alcançasse o septuagésimo quinto registro para composição da amostra. Considerando apenas as características “finalizada”, “registrada”, “Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico”, “município de Castanhal” e o período de 2017 a 2022, o processo garante metodologicamente a representatividade estatística da amostra a ser pesquisada.

O protocolo utilizado na pesquisa para análise dos registros contempla o total de dez parâmetros (Quadro 1). Essa análise inspeciona os requisitos obrigatórios de uma Reurb-E, nos termos dos arts. 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017.

Quadro 1 – Parâmetros do protocolo de pesquisa

Parâmetros
Levantamento topográfico georreferenciado, subscrito por profissional habilitado, acompanhado de ART ou RRT, que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo.
Planta do perímetro do núcleo urbano informal, com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas.
Estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental
Projeto urbanístico
Memorial descritivo
Estudo técnico ambiental
Estudo técnico para situações de risco
Cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras
Termo de compromisso pelo cumprimento do cronograma físico
Proposta de soluções para questões ambientais e urbanísticas

Fonte: Elaboração própria (2024).

O exame dos critérios estabelecidos na Lei Federal n.º 13.465/2017 nos leva a refletir sobre a aplicação da legislação de Reurb em vigor e, adicionalmente, possibilita uma análise aprofundada da essência da política de regularização fundiária urbana implementada no Brasil.

2.1.2 O município de Castanhal

Podemos afirmar que, territorialmente, o município de Castanhal apresenta uma história rica e diversificada. Esse local, que antes abrigava aldeias indígenas e recebeu a chegada de imigrantes, passou a ser um núcleo de desenvolvimento e, por fim, foi elevado à categoria de município. Os primeiros habitantes dessa região eram os indígenas da tribo Tupinambá, que deixaram suas marcas nessa terra. Logo os colonos e imigrantes nordestinos chegaram com o intuito de povoar a Amazônia, trazendo consigo uma nova cultura e um novo modo de vida.

Castanhal surgiu a partir de um processo de colonização da região conhecida como Zona Bragantina, no final do século XIX. O Estado incentivou essa ocupação com a criação de núcleos coloniais, para os quais foram encaminhados imigrantes europeus e brasileiros³. A maioria dos novos ocupantes que efetivamente promoveu o povoamento e o desenvolvimento da região era de origem nordestina, mais especificamente cearenses.

Expõe Barros (2014) que os núcleos coloniais foram idealizados para suprir a capital do Estado (Belém). Os trabalhadores imigrantes eram direcionados ao trabalho de extração de látex e/ou agricultura a fim de abastecer a capital paraense. Para Lacerda (1999), a ocupação dessa região não aconteceu por acaso; ela tinha o escopo de reafirmar a autoridade do Estado no local, que sempre foi muito estratégico geograficamente.

A construção da Estrada de Ferro Belém-Bragança, iniciada em 1883, foi fundamental para consolidar a ocupação da Zona Bragantina. A lendária ferrovia não apenas impulsionou o desenvolvimento da região, mas também representou para Castanhal, além de um marco de “progresso”, um novo espaço de construção de sociabilidades (Barros, 2014). Diz Lacerda (1999, p. 208-209) que:

[...] o tempo da cidade passa a ser regulado pelos horários de partida e chegada dos trens. Desta forma, o trem que saía de Belém às quatro horas da tarde, conduzindo carros de passageiros e cargas, chegava a Castanhal aproximadamente às oito horas da noite, indicando o horário da cidade se recolher para o descanso, ou para ficar atenta às muitas serenatas feitas as noites de lua cheia [...], o apito das 4h50 da manhã indicava o horário de despertar, preparar o café, ir até o mercado para comprar o almoço, preparar-se para a missa diária das 5h30 da manhã. O dia de trabalho na cidade parecia, assim, seguir o ritmo dos horários do trem. E até no dia de domingo o tempo do descanso e da diversão era regulado pelo trem, pois às 9h30 da manhã, a diversão era esperar o Recreio. [...] Nas cidades cortadas pelos trens da estrada de ferro de Bragança, as estações são lugares de grande movimento, na maioria das vezes tornam-se um espaço de sociabilidade para os moradores, na medida em que estação acaba sendo o lugar de maior circulação de pessoas da cidade. Em Castanhal, uma

³ Conforme Barros (2014), o Estado brasileiro ofertou tratamento diferente para os imigrantes europeus, ofertando aos recém-chegados do Velho Mundo, dentre outros benefícios, o acesso à terra que sempre foi negado aos nordestinos.

outra lembrança da estação diz respeito à chegada de numerosas famílias de migrantes cearenses, que cada nova seca que assolava o Ceará acabava se deslocando para os núcleos colônias, vilas e cidade cortadas pelos trilhos da bragantina, em virtude de uma espécie de pólo de produção agrícola que se pretendia construir à margem desses caminhos de ferro. E boa parte da população que se fixou em Castanhal é formada de famílias de imigrantes nordestinos.

Nesse cenário, marcado por uma grande onda migratória de nordestinos e pela implantação da ferrovia, o núcleo de Castanhal passou a ser reconhecido como uma vila em 1899, por meio da Lei Municipal n.º 646, de 6 de junho daquele ano, mas só foi elevado à categoria de município em 1932, por meio do Decreto Estadual n.º 600, de 28/01/1932.

Portanto, Castanhal, como outras cidades amazônicas, nasce a partir do deslocamento de trabalhadores em busca de emprego e terras. A partir da implantação da Estrada de Ferro Belém-Bragança e dos programas de colonização implementados pelo Estado, surgem povoamentos ao longo das estações, sendo o marco da criação do município (Tourinho, 2011).

Posteriormente, com a industrialização brasileira, que ocorreu durante a vigência do governo de Getúlio Vargas, durante o Estado Novo (1937–1945), verifica-se outro marco significativo da urbanização e adensamento populacional das cidades. Como consequência, ocorre o esvaziamento do meio rural, uma vez que o capital apontava as cidades como lugar de esperança de uma vida mais próspera em termos econômicos.

A modernização nacional, movida pelo ideário do progresso, foi materializada durante o Estado Novo por meio da mudança de um modelo agroexportador para um modelo urbano-industrial, exigindo do Estado investimentos em infraestrutura, ferrovias e indústrias. Para além disso, a desejada industrialização do país exigia um remodelamento das formas de ocupar o território, sendo a urbanização um elemento de forte relevância nesse processo.

A Amazônia também foi impactada pelo ideal de modernização. Entre 1960 e 1980, o Estado brasileiro implementou diversos programas de colonização dirigida, incentivando a imigração, principalmente de nordestinos, para a região. Essa política de migração em massa e "modernização" transformou a paisagem e a relação entre o homem e a natureza na região amazônica e, mais especificamente, em Castanhal.

Com a construção da rodovia Belém-Brasília, também conhecida como BR-316, é inaugurada uma etapa de integração e povoamento no espaço metropolitano de Belém, com novas formas de produção e ocupação do território, que continua a crescer nas margens das rodovias em áreas compreendidas como urbanas. Barros (2014) assevera que, nesse momento, foram implantados polos de desenvolvimento nos territórios cortados pela BR-316; Castanhal passou, então, a polarizar os serviços da região em que exercia influência.

Conforme Andrade (2012), a rodovia Belém-Brasília foi construída durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek, entre 1958 e 1960. As obras tiveram início em 1958, com a criação da Comissão Executiva da Rodovia Belém-Brasília (Rodobras), e foram comandadas pelo engenheiro agrônomo Bernardo Sayão. Porém, o engenheiro comandante faleceu antes da conclusão da obra. Assim, a Belém-Brasília só foi integralmente concluída no governo do general Emílio Garrastazu Médici, na década de 1970.

De acordo com Nascimento e Sá (2021), a partir dos anos 1970, uma nova fase marcada por formas “modernas” de acumulação de capital se desenrolou na Amazônia, como resultado das ações do Estado brasileiro, todas elas com o mesmo objetivo de apropriação privada da natureza. A construção da BR-316, assim, sintetiza esse anseio.

Segundo Tourinho (2011, p. 97), a dinâmica de crescimento de Castanhal está, em grande medida, vinculada à rodovia federal BR-316:

Em Castanhal-PA, cuja origem também se deve à instalação da Estrada de Ferro Belém-Bragança, o traçado da BR-316 distanciou apenas cerca de 300m do antigo eixo ferroviário. Por canalizar quase todos os fluxos interurbanos no sentido leste-oeste, a BR 316 induz, mais fortemente, a expansão da malha urbana e das atividades terciárias em sua direção. O núcleo principal de comércio e serviços também evolui na direção da estrada federal, assumindo uma configuração regular. As altas e médias densidades se desenvolvem, sobretudo, na mesma direção da BR-316 e para o Norte, ao longo da estrada PA-136, que dá acesso a balneários e praias bastante demandados pela população local e de Belém, como, por exemplo, Marudá, no município de Marapanim. As densidades, que em geral são baixas, apresentam aumento pouco expressivo nas áreas de renda intermediária, a exemplo dos conjuntos habitacionais construídos pelo governo do Estado no eixo da BR-316. Tais densidades formam um anel em torno do centro principal de comércio e serviços e depois caem novamente na direção da periferia. Os mapas de Kernel mostram, claramente, a importância dos eixos rodoviários, sobretudo no que concerne à distribuição dos hot spots das rendas mais elevadas.

Não é outro o entendimento de Becker (1982, p. 115) ao declarar que:

Castanhal, que antes da estrada também era pequena e estagnada, cresce rapidamente, graças à sua localização em entroncamento rodoviário; em lugar de apenas coleta mandioca, fumo, milho e arroz para Belém, como outrora, agora é centro redistribuidor para a fronteira, e sua população é de quase 40 mil habitantes.

Desse modo, não se pode negar o poder de transformação ambiental, social e econômica da implementação da BR-316, que, além de aumentar o fluxo de mercadorias e serviços, impactou o povoamento e o ordenamento das cidades cortadas pela intervenção, como é o caso de Castanhal. Fischer (2014, p. 47) declara que a construção da rodovia, que liga o norte do país à capital do Brasil, foi emblemática, dando início “à abertura da fronteira Amazônica”.

Em 1961, os vereadores da Câmara Municipal de Castanhal, com o apoio do prefeito, buscaram atrair “novas indústrias” para a cidade. Para isso, o município ofertava aos empreendimentos isenção de impostos por 20 anos; em troca, as empresas precisavam garantir o acesso à escola e a serviços médicos para os seus funcionários, além da exigência de que a construção da indústria fosse em alvenaria (Barros, 2014). Esse autor, porém, não encontrou documentos que comprovassem que a medida surtiu efeito. O que se sabe, certamente, é que já havia o anseio de transformar Castanhal em um grande polo industrial, acompanhando o processo de abertura da Rodovia Belém-Brasília.

Não há que se entender como em demasia o apontamento de Barros (2014) de que, entre 1963 e 1965, no governo de Maximino Porpino Filho, surge propositalmente a expressão propagandista de “Cidade Modelo”, em referência à Castanhal. A ideia do prefeito era que o “progresso” econômico da região seria tão significativo que Castanhal passaria a servir de modelo de projeto urbano para outras cidades. Alguns empreendimentos da região também adotaram o bordão para seus negócios.

Nesse período, até mesmo a cobertura vegetal da cidade foi alterada, com a substituição das mangueiras por acácias, visando adotar uma estética “moderna” para uma cidade em transformação. Essa informação é relevante, pois esse “modelo” de urbanização repercute até hoje no modo de apropriação e uso da terra e dos demais recursos naturais em Castanhal.

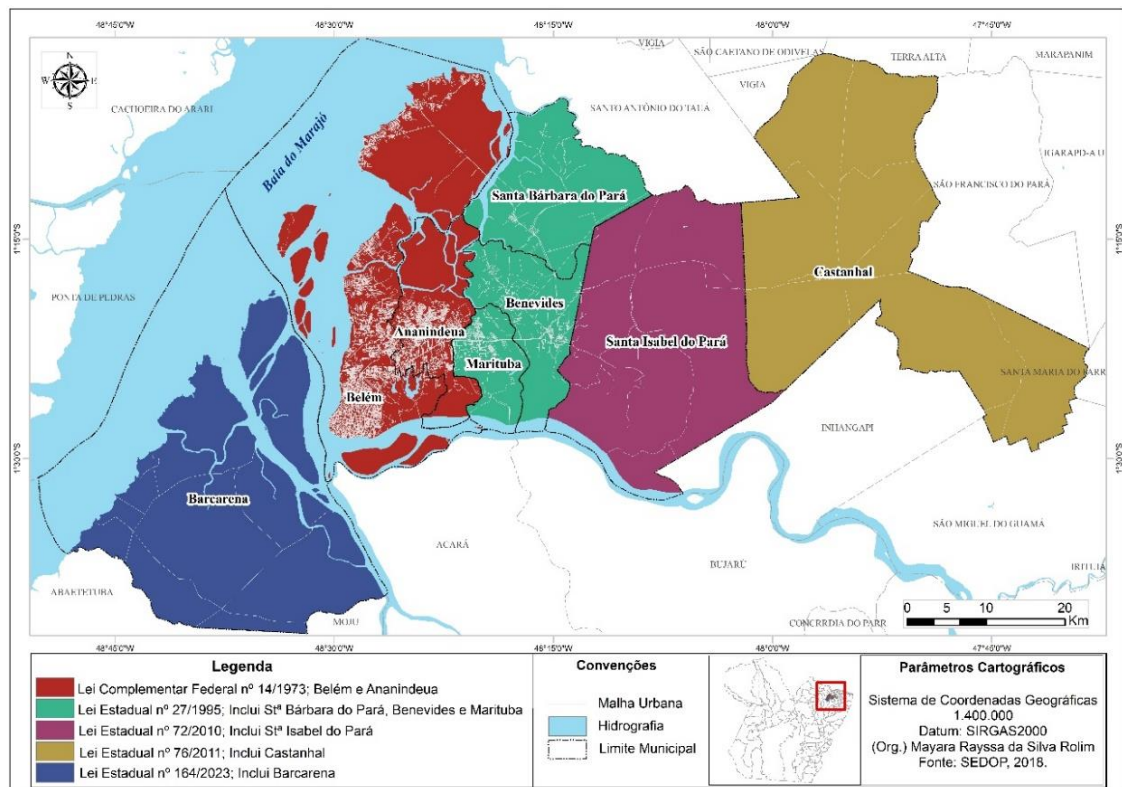
Ainda conforme os estudos de Barros (2014), durante a administração de Pedro Coelho da Mota, que governou Castanhal de 1967 a 1970, foram concedidos incentivos fiscais a setores considerados estratégicos para essa concepção de progresso, como a indústria e a energia elétrica. Em março de 1968, a Câmara Municipal aprovou por unanimidade uma lei que autorizava a isenção de todos os impostos municipais para facilitar a instalação da Companhia Têxtil de Castanhal na cidade.

Portanto, como já mencionado, a expansão urbana e as zonas de influência de Castanhal foram moldadas pela construção de rodovias, e o conceito de desenvolvimento para a cidade sempre foi baseado no clássico “progresso civilizatório”. A partir disso, busca-se compreender o atual momento de urbanização de Castanhal.

Supostamente, em razão das ligações espaciais e econômicas com a cidade de Belém, o município de Castanhal em 2011 é inserido na RMB. No que se refere à tipologia de organização das Regiões Metropolitanas, não se pode olvidar que é fruto de uma intensa e desordenada urbanização que fez com que, em algumas cidades, as malhas urbanas ultrapassassem os próprios limites municipais.

Em 1973, a Lei Complementar Federal n.º 14 (Brasil, 1973a), seguida pela Lei Complementar Federal n.º 20, em 1974, instituiu as primeiras nove regiões metropolitanas do Brasil, incluindo a RMB. O Mapa 1 apresenta a localização dos municípios no mapa da Região Metropolitana de Belém.

Mapa 1 – Composição e ano de inserção dos municípios da RMB



Fonte: Elaboração própria (2024).

Inicialmente composta apenas por Belém e Ananindeua em 1973, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, a RMB tem se expandido progressivamente ao longo do tempo, incorporando outros municípios posteriormente, sendo os mais recentes Castanhal, em 2011, e Barcarena, em 2023 (Quadro 2).

Quadro 2 – Municípios da Região Metropolitana de Belém

Município	Ano	Lei
Belém	1973	Lei Complementar Estadual n.º 14/1973
Ananindeua	1973	Lei Complementar Estadual n.º 14/1973
Marituba	1995	Lei Complementar Estadual n.º 27/1995
Benevides	1995	Lei Complementar Estadual n.º 27/1995
Santa Bárbara do Pará	1995	Lei Complementar Estadual n.º 27/1995
Santa Isabel do Pará	2010	Lei Complementar Estadual n.º 72/2010
Castanhal	2011	Lei Complementar Estadual n.º 76/2011
Barcarena	2023	Lei Complementar Estadual n.º 164/2023

Fonte: Elaboração própria (2024).

Assim como em outras regiões metropolitanas brasileiras, a RMB também não implementou e não regulamentou seus sistemas de planejamento e gestão. A região metropolitana é fruto de uma urbanização espontânea, apresentando cenários típicos da espontaneidade, como o grande percentual de imóveis em situação de irregularidade jurídica e urbanística. Na RMB, em 2010, aproximadamente 53,9% da população residia em áreas de favelas e comunidades urbanas⁴ (Tabela 1), o que significa 1.131.268 indivíduos vivendo em situação de insegurança jurídica, urbanística, ambiental e social.

Em 2022, a proporção de indivíduos residentes em favelas e comunidades urbanas na Região Metropolitana de Belém alcançou 48,46%, o que corresponde a 1.157.623 pessoas (Tabela 2). Contudo, é relevante destacar que, em 2011, ocorreu a incorporação do município de Castanhal à RMB e, em 2023, do município de Barcarena. Esses municípios apresentam um número inferior de favelas e comunidades urbanas em seus territórios quando comparados aos demais municípios que compõem a referida região metropolitana.

Outrossim, ao analisarmos a evolução dos dados entre 2010 e 2022 para cada município que compõe a RMB, observamos que, em geral, o número de domicílios ocupados em favelas e comunidades urbanas permanece estável e continua a aumentar. Isso materializa a permanência e o crescimento da desigualdade social e econômica nesses territórios.

⁴ Segundo o IBGE (2023), favelas e comunidades urbanas são formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia, públicos ou privados, para fins de habitação em áreas urbanas. Em geral, os domicílios são caracterizados por um padrão urbanístico irregular e pela ausência/deficiência de serviços públicos essenciais.

Tabela 1 – Lista das dez maiores regiões metropolitanas por número de domicílios particulares ocupados em favelas e comunidades urbanas, conforme o Censo 2010

10 Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento com o maior número de domicílios particulares ocupados em favelas e comunidades urbanas	População Residente			Domicílios particulares ocupados		
	Total	Em domicílios particulares ocupados em favelas e comunidades urbanas	Proporção de pessoas residentes em favelas e comunidades urbanas em relação à população total	Total	Em favelas e comunidades urbanas	Proporção de domicílios particulares ocupados em favelas e comunidades urbanas em relação ao total de domicílios particulares ocupados
RM São Paulo	19.661.862	2.152.388	11 %	6.093.873	586.479	9,8 %
RM Rio de Janeiro	11.783.174	1.702.073	14,4 %	3.909.107	520.250	13,3 %
RM Belém	2.097.287	1.131.268	53,9 %	666.965	291.771	52,5 %
RM Salvador	3.584.343	931.662	26,1 %	1.130.625	290.488	26,7 %
RM Recife	3.676.067	852.700	23,2 %	1.111.660	249.432	22,4 %
RM Fortaleza	3.608.442	430.207	11,9 %	1.029.503	118.106	11,5 %
RM Grande São Luís	1.329.154	325.139	24,5 %	369.521	85.787	23,9 %
RM Manaus	2.102.778	315.416	15 %	631.730	77.120	14,5 %
RM Baixada Santista	1.667.470	297.191	17,9 %	328.280	83.543	15,8 %
Grande Teresina	1.148.734	154.385	13,4 %	310.578	41.118	13,2 %

Fonte: IBGE (2020).

Tabela 2 – Lista das dez maiores regiões metropolitanas por número de domicílios particulares ocupados em favelas e comunidades urbanas, conforme o Censo 2022

10 Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento com o maior número de domicílios particulares ocupados em favelas e comunidades urbanas	População Residente			Domicílios particulares ocupados		
	Total	Em domicílios particulares ocupados em favelas e comunidades urbanas	Proporção de pessoas residentes em favelas e comunidades urbanas em relação à população total	Total	Em favelas e comunidades urbanas	Proporção de domicílios particulares ocupados em favelas e comunidades urbanas em relação ao total de domicílios particulares ocupados
RM São Paulo	20.876.769	2.969.359	14,22%	8.830.755	1.111.143	12,58%
RM Rio de Janeiro	11.784.210	1.738.220	14,75%	5.461.003	739.895	13,55%
RM Belém	2.388.545	1.157.623	48,46 %	952.639	449.162	47,15 %
RM Salvador	3.415.022	1.170.259	34,26%	1.770.770	586.209	33,10%
RM Recife	3.726.974	1.004.632	26,95 %	1.675.402	436.842	26,07%
RM Fortaleza	3.570.716	666.408	18,66 %	1.526.173	270.261	17,71%
RM Grande São Luís	1.458.836	183.880	12,6 %	581.844	183.880	31,60%
RM Manaus	2.340.535	1.210.402	51,71 %	841.364	409.443	48,66 %
RM Baixada Santista	1.805.531	183.880	10,18 %	1.082.959	122.039	11,27 %
Grande Teresina	1.061.884	198.189	18,66 %	438.392	72.891	16,63 %

Fonte: IBGE (2022a)

A Região Metropolitana de Belém, conforme evidenciado nas Tabelas 1 e 2, apresenta, tradicionalmente, um expressivo contingente de domicílios e indivíduos residentes em favelas e comunidades urbanas; entretanto, o município de Castanhal destaca-se por ostentar um dos menores índices dessa realidade na região. Apesar de sua condição como um importante centro urbano, Castanhal, segundo dados oficiais, possui um número inferior de favelas e comunidades urbanas em comparação a cidades como Marituba, Belém e Ananindeua (Tabela 3). De acordo com o Censo do IBGE de 2022, apenas 8,75% dos domicílios de Castanhal estão inseridos em favelas e comunidades urbanas, todavia alarmantes 82,81% dos domicílios carecem de conexão à rede de esgoto e 56,78% não têm acesso ao abastecimento de água por meio da rede geral (IBGE, 2022b).

Essa situação ressalta uma contradição significativa: enquanto a proporção de domicílios situados em favelas e comunidades urbanas é relativamente baixa, as condições de infraestrutura básica da cidade são profundamente deficitárias. Essa disparidade ressalta a necessidade de políticas públicas que promovam a regularização fundiária em sua dimensão jurídica e assegurem a implementação de serviços essenciais. Além disso, os dados nos levam a questionar a própria classificação das áreas que não estão inseridas como favelas, mas que apresentam precariedade no atendimento às necessidades básicas da população.

Tabela 3 – Estimativa de domicílios na Região Metropolitana de Belém ocupados em favelas e comunidades urbanas

Nome do município	Quantidade de domicílios ocupados em favelas e comunidades urbanas (Censo 2010)	Domicílios ocupados em favelas e comunidades urbanas em relação ao total de domicílios ocupados (Censo 2010)	Quantidade de domicílios ocupados em favelas e comunidades urbanas (Censo 2022)	Domicílios ocupados em favelas e comunidades urbanas em relação ao total de domicílios ocupados (Censo 2022)
Belém	225.577	55,49%	288.560	54,55%
Ananindeua	76.146	53,51%	111.334	59,41%
Marituba	23.587	61,21%	26.172	56,98%
Benevides	8.647	42,73%	7.834	29,75%
Santa Bárbara do Pará	550	9,41%	857	9,04%
Santa Isabel do Pará	2.458	13,35%	4.902	18,65%
Castanhal	6.645	10,07%	7.002	8,75%
Barcarena	1.648	5,20%	2.501	5,19%

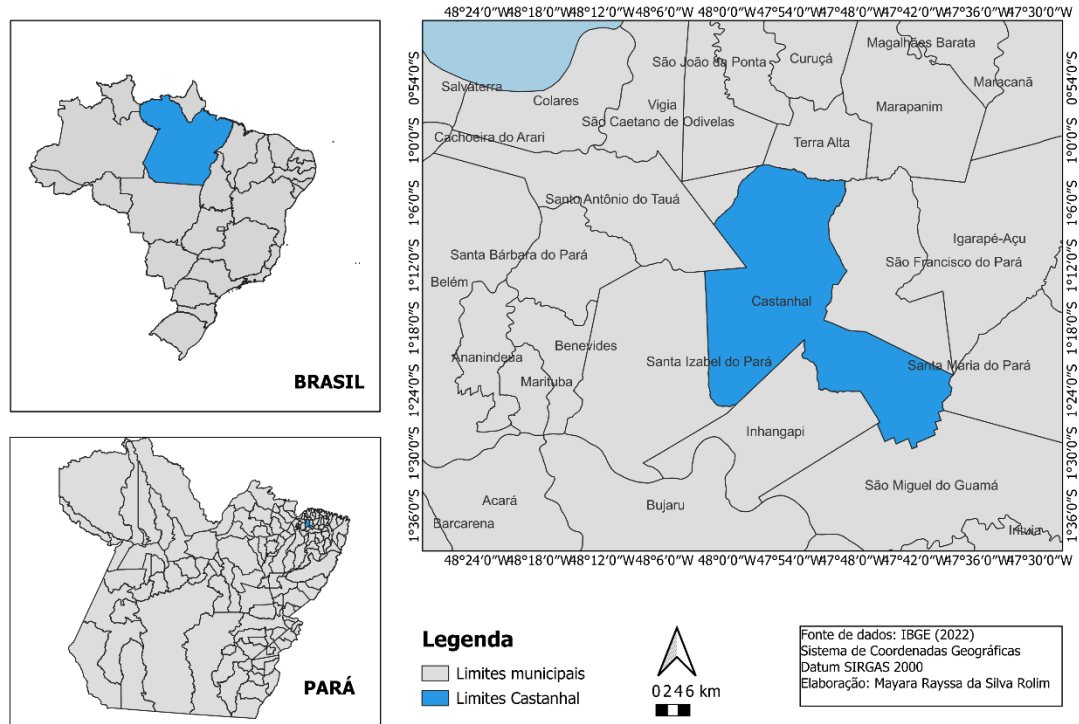
Fonte: IBGE (2020, 2022a).

Historicamente, a relação dos municípios Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Isabel e Santa Bárbara do Pará com Belém é de zonas periféricas destinadas à expansão das atividades desenvolvidas na capital do estado e a função de cidades dormitórios (destinada à habitação dos trabalhadores). No entanto, a dinâmica da relação de Castanhal com a capital do estado é diferente dos demais núcleos urbanos que compõem a RMB. A formação e crescimento do município não resultam da dispersão dos espaços de assentamento da metrópole, não sendo uma periferia da RMB, pois possui uma dinâmica própria de estruturação do espaço urbano. Não por acaso, o IBGE classifica como uma única aglomeração urbana o grupo de municípios formado por Belém, Ananindeua, Marituba e Benevides, enquanto o município de Castanhal está inserido em sua própria aglomeração.

A cidade de Castanhal está localizada no bioma Amazônia e apresenta uma grande área de influência em relação a diversos municípios. Inhangapi, São Francisco do Pará, Santa Isabel do Pará, Terra Alta, Santa Maria do Pará, São Domingos do Capim e Igarapé-Açu são os

municípios limítrofes, todavia a área de influência regional ultrapassa as fronteiras, abrangendo os diversos municípios da RMB e os demais municípios do nordeste do estado, em razão das suas rodovias de integração (Mapa 2).

Mapa 2 – Localização geográfica de Castanhal/PA



Fonte: Elaboração própria (2024).

Conforme Ribeiro (2016), a complexidade das interações espaciais é uma das principais marcas de Castanhal. O autor acredita que a dimensão metropolitana da cidade pode ser verificada na intensidade dos fluxos com a metrópole. A dimensão de cidade média de Castanhal é, ainda, evidenciada na função de centro comercial e logístico do nordeste paraense.

Corrêa (2007) afirma serem três os critérios indispensáveis para identificar as cidades médias: o tamanho demográfico, as funções urbanas e a organização do espaço intraurbano, desde que observados de maneira articulada. Para o autor, esses elementos aparecem nas cidades consideradas médias de forma mais densa e complexa do que na realidade das cidades pequenas inseridas na mesma região, mas de forma menos expressiva do que na metrópole.

Castello Branco (2006) argumenta que as cidades médias são fortemente influenciadas pela globalização, destacando três aspectos principais: sua posição como articuladoras privilegiadas em eixos ou corredores de desenvolvimento; sua atuação em sistemas de redes regionais ou nacionais e seu papel como fator de sucesso na atração de tecnopolos.

Castello Branco (2007) assinala, ainda, que os centros intermediários assumem nova importância, indo além da mera função de intermediação entre os níveis superiores e inferiores do sistema urbano, sistematizando relações com outros territórios do mesmo nível hierárquico e articulando-se em rede, em busca de uma integração espacial mais abrangente.

Castanhal possui uma área de 1.029,300 km² e uma população estimada de 192.256 habitantes (IBGE, 2022b). Segundo o IBGE (2022b), Castanhal é o sexto município mais populoso do estado do Pará, com uma taxa de urbanização de 88,6% (IBGE, 2010).

O município apresenta Plano Diretor e definições normativas quanto ao zoneamento, uso e ocupação do solo. Nos termos do Macrozoneamento de Castanhal, instituído pela Lei do Plano Diretor Municipal, as áreas deverão ser reconhecidas legalmente como Zona de Transição (ZT), Zona Urbana de Consolidação (ZUC), Zona Urbana de Estruturação (ZUE) e Zona Urbana de Ocupação Controlada (ZOC). Quem disciplina no município a política de terras patrimoniais urbanas e rurais é a Lei Municipal n.º 012/2003 (Código de Terras de Castanhal). Para compreender melhor o território, apresentamos algumas características socioeconômicas e as condições de moradia da microrregião nas Tabelas 4 e 5.

Tabela 4 – Dados socioeconômicos do município de Castanhal

Microrregião	Castanhal
Densidade demográfica (2022)	186,78 hab./km ²
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010)	0,673
PIB per capita (2021)	R\$ 22.897,75
Esgotamento sanitário adequado (2010)	36,1%
Arborização de vias públicas (2010)	16,9%
Urbanização de vias públicas (2010)	13,9%
Salário médio mensal dos trabalhadores formais (2022)	1,8 salários-mínimos
População ocupada (2022)	23,87%
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo (2010)	41,9%

Fonte: Adaptado de IBGE (2010, 2022b).

Tabela 5 – Estrutura das moradias em Castanhal/PA

Tipo de moradia	Quantidade	Percentual (em relação ao total de moradias existentes no município)
Adequada	6.321	15,53%
Semiadequada	33.330	81,91%
Inadequada	1.040	2,56%

Fonte: Plano Municipal de Saneamento de Castanhal (Pará, 2023).

Conforme o Plano Municipal de Saneamento de Castanhal (Pará, 2023), é considerado adequado, nos apontamentos do IBGE, um domicílio particular permanente que disponha de rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgoto e coleta de lixo. Em Castanhal, a rede geral de tratamento de esgoto está presente apenas no bairro Jaderlândia; a maioria das residências nas zonas urbana e rural utilizam fossas sépticas. Portanto, apenas uma pequena fração dos domicílios, cerca de 15,53%, enquadra-se na classificação de adequados.

Por sua vez, as habitações classificadas como semiadequadas referem-se àquelas que possuem pelo menos um serviço ausente ou incompleto, o que representa 81,91% dos domicílios do município. Já as habitações inadequadas são caracterizadas por uma precariedade mais intensa, com a ausência/ineficiência de dois ou mais serviços essenciais, representando condições insalubres de habitação, o que corresponde a 2,56% dos domicílios (Pará, 2023).

As Tabelas 4 e 5 demonstram um expressivo adensamento populacional no município, acompanhado de indicadores sociais, urbanísticos, econômicos e ambientais deficitários, sugerindo uma urbanização recente, porém precária e sem planejamento adequado. As condições de vida da população residente em Castanhal, expressas nesses dados, apontam inequivocamente para uma ausência do Estado na promoção do acesso à moradia digna.

Em termos econômicos, destaca-se que, em 2022, o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 1,8 salários-mínimos, com apenas 23,87% da população ocupada (IBGE, 2022b). Além disso, em 2010, cerca de 41,9% da população tinha rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo (IBGE, 2022b).

Ademais, mesmo considerando as limitações do uso de um indicador como o PIB para avaliar a qualidade de vida de uma população, é preciso mencionar que o produto interno bruto (PIB) *per capita* de Castanhal é de R\$ 22.897,75, enquanto o de Belém, capital do estado, é de apenas R\$ 22.216,33, mesmo com 36,40% da população ocupada e com o salário médio mensal dos trabalhadores formais no valor de 3,6 salários-mínimos (IBGE, 2022b). Esses dados sugerem uma distribuição desigual de riquezas em Castanhal, considerando que o município apresenta um PIB per capita maior que o de Belém, porém um índice de empregos inferior, o que se reflete, dentre outras coisas, na formação do seu espaço geográfico.

Nos últimos anos, o mercado imobiliário autodenominado “de luxo” experimentou um crescimento significativo na cidade, ofertando glebas para as classes média e alta com opções de lazer e arborização gigantescas — muitas vezes, infelizmente, próximas a áreas de interesse ecológico, como o Parque Natural Municipal de Castanhal.

À guisa de exemplo, temos o bairro Salles Jardins, criado pela Lei Municipal n.º 029/2019, que ocupa a posição de sexto maior bairro em extensão territorial do município de Castanhal, com 5.772.410 m² (cinco milhões setecentos e setenta e dois mil quatrocentos e dez metros quadrados). O bairro surge de uma demanda do mercado imobiliário, uma vez que, são os diversos loteamentos e condomínios da empresa Valle Empreendimentos, em especial os complexos Salles Jardins, que ocupam esse espaço. Os lotes e habitações são comercializados com valores que não correspondem à realidade econômica de no mínimo 41,9%⁵ da população do município.

No referido bairro, existe uma boa provisão de serviços e equipamentos, com vias asfaltadas e sinalizadas, acesso à água pela rede geral com encanamento, galerias pluviais (minimizando os riscos de enchentes), estação de tratamento de esgoto, iluminação pública, praças e outros espaços de lazer, e fornecimento de energia elétrica (Valle Empreendimentos, 2024).

No entanto, esses recursos são destinados somente a quem pode pagar para ocupar esses espaços. Em 2024, conforme dados das plataformas digitais de comercialização OLX, Viva Real, Zap Imóveis e Venda Mais Imóveis, o valor médio de comercialização das habitações localizadas nos complexos Salles Jardins e Jardim Castanhal era de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais).

Em 2011, foi lançado o primeiro loteamento aberto na região, denominado Jardim Castanhal, com 2.477 unidades. No ano seguinte, em 2012, foram lançados o Complexo Salles Jardins, com 7.171 unidades, e o loteamento aberto Complexo Salles Jardins II, que abrigou 1.852 unidades. Em 2013, ocorreu o lançamento do Complexo Salles Jardins III, que disponibilizou 1.724 unidades. Ao todo, esses empreendimentos somam 13.224 lotes disponíveis no mercado.

A empresa Valle Empreendimentos continua a expandir sua atuação na área, com a construção e comercialização de novos loteamentos, como o Salles Jardins IV, lançado em

⁵ De acordo com os dados do Censo de 2010 (IBGE, 2022b), 41,9% da população de Castanhal apresenta um rendimento nominal mensal per capita de até meio salário-mínimo. O Censo de 2022 (IBGE, 2023) revela que o salário médio mensal dos trabalhadores formais no município é de 1,8 salários-mínimos. O Programa Minha Casa Minha Vida, por sua vez, seguindo as diretrizes da Lei Federal n.º 14.620/2023, determina que as famílias que residem na zona urbana com renda bruta mensal de até R\$ 2.640,00 (dois mil, seiscentos e quarenta reais) sejam classificadas na Faixa Urbana 1 do programa e recebam financiamento para imóveis com o teto entre R\$ 190.000,00 (cento e noventa mil reais) e R\$ 264.000,00 (duzentos e sessenta e quatro mil reais). Posto isso, acredita-se que haja indícios suficientes de que as referidas unidades comercializadas não visam o acesso à moradia para grande parcela da população de Castanhal e também não possuem como meta a redução do déficit habitacional do município, priorizando a comercialização das terras e a financeirização do território.

2024. Essa continuidade no desenvolvimento imobiliário evidencia a crescente demanda do mercado por terras.

Não obstante, conforme certidão emitida pelo 1º Ofício de Notas e Registros de Imóveis de Castanhal, que analisou os condomínios residenciais e comerciais registrados no município entre 2014 e 2024, observa-se um incremento substancial no número de unidades registradas ao longo da última década. Em 2014, foi registrado apenas um empreendimento, com uma área de 1.800 m², totalizando 32 unidades no bairro Estrela, sob a propriedade de J.P.F. Dantas EIRELI-ME. No ano seguinte, houve um único registro com uma área de 611.370,71 m², abrangendo 581 unidades no bairro Cariri, pertencente à JCR Construtora e Incorporadora LTDA. Em 2016, novamente um único registro foi efetuado, com uma área de 27.025,23 m² e 468 unidades no bairro Santa Lídia, sob a titularidade do Condomínio Residencial Santa Lídia LTDA.

Em 2017, foram realizados quatro registros: um com área de 8.011,28 m² e os outros três com área de 7.049,36 m² cada, totalizando 264 unidades no bairro Bom Jesus, todos vinculados ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Em 2018, registrou-se um único condomínio com uma área de 2.250 m² e 80 unidades no bairro Nova Olinda, propriedade da Construtora Bruno Miléo LTDA. O ano de 2019 marcou a realização de dois registros com áreas de 360 m² e 7.599,06 m², somando um total de 220 unidades nos bairros São José e Cariri, pertencentes a W.F. Marques Construtora EIRELI e CONSTRUCASTRO Empreendimentos LTDA.

A comercialização de imóveis, em especial dos considerados de médio e alto padrão, seguiu em crescimento mesmo durante a pandemia do Sars-Cov-2. Conforme dados da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), o setor imobiliário em 2021 registrou um crescimento de 32% nas vendas de imóveis de luxo (Vendas [...], 2020). Essa tendência se confirma em Castanhal: em 2020, foi registrado o condomínio Fasann Ville, com uma área total de 314.512,38 m² e 498 unidades no bairro Salgadinho, sob a propriedade do Empreendimento Projeto Jardins EIRELI.

O ano de 2021 revelou um crescimento significativo no número de registros: foram seis novos condomínios, com as seguintes áreas: 7.550,73 m², 370.773,63 m², 4.623,12 m², 6.237,39 m², 2.655,20 m² e 6.592,96 m², somando 798 unidades, respectivamente, nos bairros Cariri, Caiçara, Imperador, Nova Olinda, Salles Jardins e Nova Olinda, de propriedade de CONSTRUCASTRO Empreendimentos LTDA, DELE & DELA Construções e Serviços

LTDA, DELE & DELA Construções e Serviços LTDA, Funcional Engenharia LTDA, Pires Construção de Edifícios EIRELI-EPP e Funcional Engenharia LTDA.

Em continuidade à tendência ascendente em 2022, foram realizados cinco registros adicionais em Castanhal, com áreas que variaram entre 1.174,36 m² e impressionantes 980.000 m², somando um total de 1.852 unidades nos bairros Jaderlândia, Distrito de Apeú, Salles Jardins, Cristo Redentor e Novo Estrela. Esses empreendimentos estão sob a titularidade de Noura e Silva LTDA, Condomínio Residencial S&E SPE LTDA, Prime Ville Empreendimentos Imobiliários LTDA e W.F. Marques Construtora EIRELI, entre outros.

Essa análise não apenas revela o crescimento quantitativo dos registros imobiliários na região, mas também levanta questões críticas sobre a dinâmica do mercado imobiliário local e suas implicações sociais e urbanísticas. A contínua expansão dos condomínios, loteamentos e registros de regularização fundiária de interesse específico reflete uma tendência que pode acentuar as desigualdades socioeconômicas existentes na cidade. Posto isso, é urgente compreender o quadro fundiário do município de Castanhal e como vêm ocorrendo os processos de apropriação do território, considerando os riscos que um processo de mercantilização voraz pode ter para as presentes e futuras gerações. Desse modo, a análise das amostras de Reurb-E poderá levar ao questionamento da dogmática e da práxis e a mudanças na interpretação da Lei Federal n.º 13.465/2017.

Após a apresentação do caso selecionado e a definição precisa dos contornos do estudo, torna-se necessário detalhar as técnicas utilizadas para a busca, seleção, tratamento e análise dos dados. Esse detalhamento não só melhora a compreensão do processo investigativo, mas também assegura a transparência e a replicabilidade da pesquisa.

2.2 Técnicas de pesquisa

Para a compreensão da problemática em questão, recorre-se a múltiplas fontes de evidência, todas viáveis dentro do lapso temporal estipulado e dotadas de confiabilidade científica. Nos tópicos subsequentes, serão apresentadas e justificadas as técnicas empregadas na presente tese, delineando os procedimentos adotados desde as etapas preliminares até a análise dos dados coletados.

2.2.1 Técnica para revisão de literatura

Appolinário (2011) entende que a pesquisa bibliográfica se restringe à análise de documentos indiretos, não produzidos pelo pesquisador, cuja intenção é a revisão de literatura de um tema. Nesse mesmo viés, para Severino (2007, p. 122), a pesquisa bibliográfica ocorre com o:

[...] registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses, etc. Utilizam-se dados de categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir de contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos.

Na aplicação da técnica, conforme citada por Severino (2007), foi utilizada a pesquisa bibliográfica como chave interpretativa dessa investigação. A partir do registro disponível em documentos impressos e digitais, como livros, artigos e teses, buscou-se integrar dados de categorias teóricas já exploradas por outros pesquisadores.

Cumprido frisar que a pesquisa bibliográfica não se limita apenas à coleta de informações secundárias, mas envolve, ainda, uma análise crítica dos textos selecionados. O pesquisador deve avaliar a relevância e a credibilidade das fontes, considerando o contexto em que foram produzidas. Ao revisar a literatura existente, o pesquisador pode identificar áreas que necessitam de mais exploração ou que apresentam resultados contraditórios, direcionando, assim, seus esforços para contribuir com novos dados e percepções. Dessa forma, esta tese não apenas se apoiou nas contribuições anteriores, mas também buscou dialogar com elas, promovendo um avanço no entendimento da temática em questão.

Posto isso, entende-se que a revisão bibliográfica da pesquisa é formada pelas seguintes etapas: exploração (sondagem de material disponível sobre o tema); escolha do material, a partir de critérios previamente estabelecidos, e análise.

2.2.1.1 Documentação indireta

Conforme Marconi e Lakatos (2003, p. 174), o levantamento da documentação indireta disponível é essencial para a etapa preliminar da pesquisa. Esse esforço ocorre para que o estudo não resulte em duplicações e para orientar a coleta de dados secundários.

A documentação indireta, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental, foi inicialmente prevista para consulta entre março de 2020 e novembro de 2023. Contudo, à

medida que se ampliou a base de dados relativa às unidades de análise, tornou-se necessário expandir os materiais bibliográficos consultados para uma compreensão aprofundada das questões conceituais. Dessa forma, o intervalo temporal para o mapeamento das obras precisou ser reestruturado, estendendo-se até 2024.

Cumprir mencionar que a escolha da bibliografia utilizada nesta tese foi orientada pela intenção de privilegiar e dar destaque à produção acadêmica nacional, reconhecendo a importância de um olhar local para compreender as especificidades e complexidades do tema abordado e refletindo os desafios e realidades enfrentados no Brasil.

Além do acervo bibliográfico, foram analisadas outras fontes, como a legislação urbanística nacional (Lei Federal n.º 10.257/2001; Lei Federal n.º 13.465/2017; Decreto Federal n.º 9.310/2018, entre outras) e a local (Leis Municipais n.º 012/2003 e n.º 015/2013, ambas de Castanhal/PA), bem como dados oficiais sobre o município.

Ademais, é necessário esclarecer que o escopo da revisão de literatura não consistiu em avaliar o estado da arte dos estudos sobre a regularização fundiária urbana de interesse específico. Essa abordagem se revela inviável, especialmente em virtude da escassez de acervos disponíveis sobre a temática em questão, o que impossibilita a aplicação dessa técnica neste momento. Em vez disso, a intenção primordial foi identificar estudos correlatos ao tema de pesquisa, os quais funcionaram como chaves interpretativas no processo analítico.

2.2.1.2 Estratégia de pesquisa bibliográfica (busca, seleção e avaliação de estudos)

O mapeamento acerca dos temas que envolvem o marco teórico da pesquisa foi realizado utilizando recursos físicos (biblioteca particular, biblioteca pública, livrarias) e bancos de dados digitais de artigos, dissertações e teses (Quadro 3). Em razão do objetivo de privilegiar a produção nacional, optou-se, em relação aos estudos disponíveis em formato digital, por pesquisar nas bases de dados Capes, SCIELO, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Banco de Teses e Dissertações da Universidade Federal do Pará.

Os parâmetros de busca aplicados nos bancos de dados remotos foram: a) “regularização fundiária urbana de interesse específico” “e” “Amazônia”; b) “regularização fundiária urbana de interesse específico” “e” “cidades amazônicas”; c) “regularização fundiária urbana de interesse específico” “e” “Castanhal”, e d) “regularização fundiária urbana de interesse específico” “e” “Região Metropolitana de Belém”.

Quadro 3 – Diretórios de busca

Nome do Diretório	Link de acesso	Tipo de arquivo
Banco de Teses e Dissertações da Capes	https://catalogodeteses.capes.gov.br	Dissertações e Teses
BDTD	https://bdttd.ibict.br	Dissertações e Teses
Banco de Teses e Dissertações da Universidade Federal do Pará	https://www.repositorio.ufpa.br	Dissertações e Teses
Periódicos Capes	https://www.periodicos.capes.gov.br	Artigos
SCIELO	https://search.scielo.org	Artigos

Fonte: Elaboração própria (2024).

Foi encontrada uma abundância de obras jurídicas, interdisciplinares e não jurídicas (artigos, teses e dissertações), com diversos tipos de qualidade e contribuição científica. No entanto, o maior volume dos resultados encontrados se referia, em verdade, à “regularização fundiária de interesse social”, modalidade diferente daquela investigada na tese. Nesta etapa, constatamos a escassez de material acadêmico referente ao tema da regularização fundiária urbana de interesse específico, não apenas na Amazônia, mas em todo o território nacional.

Essa abrangência também foi constatada em outras fontes digitais e físicas. Não houve, nessas buscas, um número significativo de teses, artigos e dissertações recentes que abordassem diretamente a questão fundiária em Castanhal, tampouco a regularização fundiária urbana de interesse específico na Amazônia. Também não foram encontradas pesquisas sobre a implementação da Reurb-E na Região Metropolitana de Belém.

Posto isso, como critério de seleção, foram priorizados os materiais que abordavam a regularização fundiária urbana, ainda que de maneira abrangente, desde que estivessem em consonância com a concepção do direito à cidade e do direito à moradia. Essa abordagem visa proporcionar, ao menos, uma compreensão das diretrizes e princípios que norteiam a política de Reurb, permitindo, assim, o confronto com os delineamentos normativos e a efetiva aplicação dessa política.

As obras físicas e *e-books* utilizados foram adquiridos com recursos próprios da pesquisadora. A seleção do material para o refinamento da amostra considerou a qualidade técnica da referência, a relevância do trabalho e a aderência ao tema proposto no estudo.

Desse modo, na formação do portfólio, os materiais bibliográficos passaram por um processo de seleção estruturado em duas etapas: filtro de forma e irregularidades e filtro de conteúdo. Na primeira fase, foram eliminados os trabalhos que apresentavam informações

incompletas ou desatualizadas. Na segunda fase, foram desconsiderados os textos cujo conteúdo não estava alinhado com os objetivos da pesquisa proposta.

No que se refere aos documentos disponíveis em formato digital, foram priorizados os divulgados por instituições oficiais ou aquelas reconhecidas em razão de sua contribuição acadêmica e social para a sociedade, a exemplo dos relatórios publicados pela Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (Fapespa).

Após a aplicação dos filtros, os acervos foram distribuídos em três categorias temáticas: (1) referencial temático principal; (2) referencial teórico complementar; e (3) metodologia de pesquisa. Em seguida, foi realizada a leitura das obras categorizadas e foram selecionadas as citações mais relevantes para a construção da base teórica. Aquelas que, embora classificadas, não foram citadas foram arquivadas para consulta em momento posterior, possibilitando a preservação desse acervo e eventuais reanálises, caso novas questões de pesquisa surjam.

2.2.2 Técnica para coleta de dados e informações

Por se tratar de uma pesquisa quantitativa e qualitativa, que tem como objeto de estudo as experiências de regularização fundiária urbana de interesse específico no município de Castanhal, aplicaram-se o sensoriamento remoto, a pesquisa documental e a pesquisa em processos para coleta de dados e informações.

Como não foram realizadas as técnicas da entrevista e da observação participante, o estudo não precisou de autorização do Comitê de Ética da Universidade Federal do Pará. A pesquisa não contemplou a coleta de opiniões ou dados pessoais sujeitos a proteção jurídica (seguindo orientações da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei Federal n.º 13.709, de 2018), mas apenas acesso a dados e informações públicos e sem sigilo.

2.2.2.1 Pesquisa documental

Conforme dispõe Severino (2007, p. 122), a pesquisa documental é entendida como:

[...] fonte documentos no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, mas, sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais. Nestes casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise.

A documentação direta utilizada neste estudo foi obtida por meio do levantamento de dados encontrados nos arquivos do 1º Tabelionato de Notas e Registros de Imóveis de Castanhal. O primeiro documento a ser observado foi uma certidão de quesitos que indica o quantitativo de 183 registros de Reurb-E no período de 2017 a 2022, custeada pela pesquisadora.

Em seguida, o cartório disponibilizou a lista de matrículas que correspondem aos registros indicados na certidão de quesitos emitida em 2023. Ao confirmar a existência desse quantitativo de registros, optou-se pela realização da técnica de amostragem com o resultado de 75 processos. Posto isso, o acesso integral aos arquivos dos processos foi solicitado por meio de requerimento simples ao tabelião responsável, que foi atendido.

Para realizar o levantamento das informações acerca dos 75 processos de Reurb-E, referentes aos anos de 2017 a 2022, adentrou-se no acervo do 1º Ofício de Notas e Registros de Imóveis da Comarca de Castanhal, por meio de um *software* denominado *Register SQL3*, com senha e *login* criados especificamente para esse acesso.

Ao realizar a busca, a pesquisadora utilizou a barra de pesquisa do sistema, inserindo uma por uma as matrículas dos processos (previamente identificados pelo cartório como pertencentes à categoria Reurb-E). O tipo de pesquisa definido foi o classificado como “padrão”, pois apresentava os dados necessários para a avaliação dos processos de regularização fundiária.

A inserção individual das matrículas permitiu uma busca mais precisa e específica, evitando a possibilidade de resultados irrelevantes ou errados. A exploração foi realizada com base nas matrículas dos processos, que são os números únicos atribuídos a cada processo pelo cartório. Essas matrículas são utilizadas para identificar e localizar os processos no sistema, permitindo que a pesquisa seja realizada de forma rápida e eficiente.

Em sequência, após a investigação nos registros do sistema, os arquivos recebidos foram abertos e verificados individualmente, incluindo todas as folhas e anexos constantes. Os documentos apresentados nos arquivos estavam digitalizados e numerados digitalmente, com indicação do livro de arquivamento.

No acervo havia documentos como certidão de registro da unidade imobiliária; Certidão de Regularização Fundiária (CRF); memorial descritivo georreferenciado; contrato de financiamento imobiliário; certidão de valor venal do imóvel; declaração de primeira aquisição imobiliária; requerimento de registro no cartório; orçamento do registro; Termo de

Responsabilidade Técnica; documentos pessoais e outros. Após a leitura integral dos autos dos processos, os documentos necessários para a análise foram destacados.

A fim de assegurar o rigor científico necessário, cada documento foi examinado de forma individual e minuciosa. Ato contínuo, foi realizada uma análise detalhada dos processos por meio da aplicação de um diagnóstico que abrange 10 (dez) critérios, conforme estabelecido pela Lei Federal n.º 13.465/2017, nos artigos 35 e 36.

Outrossim, para a identificação de arranjos jurídicos que se inserem no contexto extrínseco aos cartórios, mas que com eles se encontram interligados de maneira indissociável, foram submetidos à análise os decretos municipais referentes à Reurb-E, publicados pelo poder público municipal de Castanhal no interregno de 2017 a 2022. Além disso, outras certidões de quesitos foram observadas para evidenciar, por exemplo, o aumento do mercado de terras no município, e outras legislações urbanísticas e ambientais locais foram verificadas.

A análise documental e registral permite avaliar a conformidade das unidades imobiliárias com os requisitos legais e, conseqüentemente, a eficácia da regularização fundiária, sem a necessidade de se aprofundar na situação fática de cada imóvel.

2.2.2.2 Pesquisa em processos

O levantamento de dados em autos de processos judiciais é uma espécie da técnica da pesquisa documental. Nesse procedimento, os documentos acessados são específicos, comportando atos praticados sob uma rotina de trabalho que segue uma dinâmica processual disposta na legislação, evidenciada por meio de qualidades como origem, confiabilidade, finalidade, acesso e conteúdo (Silva, 2017, p. 280).

Esse mesmo pensamento pode ser aplicado a processos administrativos que, embora tramitem e sejam arquivados em órgãos não judiciais, também precisam cumprir requisitos previstos na legislação, como é o caso dos processos de regularização fundiária urbana de interesse específico. A Lei Federal n.º 13.465/2017 define os parâmetros que devem ser adotados pelos municípios e pelos cartórios na execução da política de Reurb-E. Importante lembrar também que os entes municipais podem ainda definir, em legislação própria, critérios específicos para a implementação da política.

A pesquisa em processos é de grande relevância para responder aos questionamentos do estudo em questão. Por isso, foram analisados os processos de Reurb-E finalizados e registrados no município de Castanhal, no lapso temporal de 2017 a 2022, arquivados no Cartório de Notas e Registro de Imóveis de Castanhal (1º Ofício).

O acesso aos processos administrativos de regularização fundiária foi autorizado pelo tabelião do 1º Ofício de Notas e Registros de Imóveis da Comarca de Castanhal e ocorreu por meio da plataforma digital *Register SQL3*, utilizando um computador disponibilizado pelo cartório. A coleta de dados seguiu um procedimento sistemático: primeiramente, foi realizado o acesso ao sistema de arquivos digitais do cartório. Em seguida, a matrícula de cada imóvel foi inserida individualmente para buscar as informações pertinentes. Os dados apresentados pelo sistema foram lidos na íntegra, com destaque para aqueles que apresentavam relevância para a investigação.

Após essa leitura, as informações significativas foram sintetizadas e anotadas, sendo posteriormente organizadas em um arquivo para facilitar a análise. Esse conjunto de documentos arrecadados serviu de subsídio para verificar a aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017 na implementação da Reurb-E em Castanhal/PA (2017 a 2022).

2.2.2.3 Sensoriamento remoto

Para ampliar e diversificar o conjunto de evidências, fez-se também a coleta de dados por sensoriamento remoto. Essa metodologia utiliza equipamentos e tecnologias para coletar dados sobre a superfície do planeta. A técnica não requer contato físico direto e se baseia na captura de dados por meio de sensores instalados em satélites, aeronaves ou *drones* que registram imagens e informações em diferentes espectros eletromagnéticos (Steffen, 2002). O uso do sensoriamento remoto é resultado do avanço da tecnologia, que tem promovido transformações colossais na sociedade, alterando desde a forma como produzimos, consumimos e nos relacionamos até o modo como realizamos pesquisas científicas.

Os softwares *Google Earth*, *Google Maps* e *MapBiomas* são exemplos de geotecnologias que resultam da evolução das tecnologias aplicadas à pesquisa científica. Essas ferramentas são reconhecidamente confiáveis e permitem a visualização em 3D do globo terrestre, possibilitando a marcação de locais, a definição de polígonos, a determinação de altitudes e outras funcionalidades que são essenciais para a análise espacial. Kripka *et al.* (2014) e Goudie (2013) defendem o uso das tecnologias de geoprocessamento do Google como instrumentos eficazes e ágeis para a pesquisa científica. Ribeiro (2022) também ressalta a importância do *MapBiomas* na verificação da perda de vegetação natural, evidenciando sua aplicação em estudos ambientais.

Na presente pesquisa, os softwares mencionados foram utilizados para avaliar a transição do uso do solo, a cobertura vegetal, a presença de equipamentos públicos e privados,

além de outras condições urbanísticas e ambientais de forma remota. Essa abordagem permite uma coleta de dados abrangente e eficiente, facilitando a análise de grandes áreas e a identificação de mudanças ao longo do tempo.

Assim, após a sumarização, leitura e análise detalhada dos dados referentes a cada um dos registros coletados no cartório, a localização indicada na matrícula do imóvel foi acessada por meio das plataformas de sensoriamento remoto disponibilizadas pelo *Google Maps*. As datas estabelecidas para a observação dos imóveis mediante sensoriamento remoto referem-se ao ano de 2022. O MapBiomas, por sua vez, foi utilizado para analisar a transição da cobertura vegetal em todo o município, sem se restringir a áreas específicas.

A utilização do sensoriamento remoto por meio dessas plataformas não apenas otimiza o processo de coleta de dados, mas também proporciona uma visão integrada das dinâmicas territoriais e ambientais. Assim, a metodologia de coleta de dados adotada nesta pesquisa se fundamenta na combinação de informações obtidas por meio do sensoriamento remoto, garantindo uma análise precisa e contextualizada das questões abordadas.

2.2.3 Técnica para tratamento e análise dos dados e das informações coletados

A análise dos dados é uma etapa fundamental da pesquisa, pois permite alcançar resultados e conclusões, que podem ser parciais, abrindo espaço para estudos futuros, ou completas. A reflexão analítica acerca dos padrões observados e do significado contextual dos dados foi fundamentada em estruturas lógicas, baseadas em exercícios de observação e comparação entre as evidências empíricas coletadas. Essas evidências foram obtidas a partir dos processos, das imagens de sensoriamento remoto e dos documentos que comprovam a presença ou ausência dos critérios estabelecidos como obrigatórios pela norma.

Dessa forma, esta tese não se limita a uma abordagem descritiva; ela se caracteriza por uma análise crítica, buscando compreender as inter-relações entre os dados e os contextos em que estão inseridos. Para alcançar esse resultado, entre as diversas técnicas de análise de dados, esta pesquisa utilizou a triangulação.

2.2.3.1 Triangulação

Yin (2001) define a triangulação como o uso de várias fontes de evidências, com o objetivo de tornar as conclusões do estudo de caso mais satisfatórias do que quando aplicada

uma única fonte de dados. Desse modo, o que se sugere é a convergência de linhas de investigação, que nada mais é do que a técnica da triangulação de fontes.

Nessa mesma direção, Creswell (2003) fundamenta que o método pode ser usado para validar as informações por meio da confrontação entre diversas fontes e, a partir disso, elaborar uma justificativa para as questões. A pesquisa pauta a análise de dados na triangulação das evidências, pois se entende que essa técnica permite o exame de uma diversidade de questões históricas, jurídicas e ambientais, necessárias para se compreender a aplicação da legislação.

Para tanto, realizamos um confronto minucioso entre os dados obtidos por meio da coleta de documentos, processos e informações provenientes do sensoriamento remoto, com o intuito de estabelecer um diagnóstico robusto e confiável sobre os processos de Reurb-E.

Essa análise não se limita apenas à verificação da conformidade com os requisitos delineados na Lei Federal n.º 13.465/2017; ela também busca avaliar se os contextos apresentados nos documentos correspondem efetivamente à situação fática das áreas que foram objeto de regularização. Portanto, buscou-se identificar possíveis discrepâncias entre o que é estipulado pela legislação, o que consta nos processos e o que realmente ocorre no território.

Para tornar mais eficiente o processo de triangulação, a pesquisadora optou pela utilização do programa *Matrix Laboratory* (MATLAB), que é um *software* de computação numérica e de análise de dados desenvolvido pela MathWorks. Ele é amplamente utilizado em diversas áreas, incluindo engenharia, ciências naturais, economia e gestão, para análise de dados, simulação, visualização e modelagem de sistemas complexos. O custeio do programa foi realizado por meio de recursos próprios.

O MATLAB oferece ferramentas robustas para avaliação de dados qualitativos, permitindo a manipulação, a análise e a visualização de grandes volumes de dados. Esse sistema automatiza processos de análise, reduzindo o tempo e aumentando a precisão do exame dos dados, a partir da modulação de matrizes matemáticas. No entanto, o sistema não vem com uma interface previamente formulada, razão pela qual é obrigatório o conhecimento de linguagem C, Java e BASIC. A pesquisadora já tinha experiência prévia com essa ferramenta.

A utilização do *software* requer a instalação do programa no computador e o desenvolvimento de um código de programação para a execução das tarefas. Esse código define as variáveis necessárias, incluindo a matrícula e os critérios. Em seguida, ele utiliza um *loop* para perguntar sobre a presença de cada critério e armazenar as respostas. Finalmente, ele utiliza uma estrutura condicional para determinar o resultado com base nas respostas fornecidas.

Foi realizada a análise dos critérios dos arts. 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017, considerando duas classificações: amostra com Certidão de Regularização Fundiária (64 unidades) e amostra sem Certidão de Regularização Fundiária (11 unidades).

A metodologia (passo a passo) utilizada para criar o código em MATLAB foi dividida em etapas. Na primeira etapa, foram inseridas as variáveis no programa. A variável “matrícula” é utilizada para armazenar o número de matrícula da unidade imobiliária de Reurb-E, que é solicitado ao usuário (no caso em questão à pesquisadora). Outra variável utilizada é a “critérios”, que é uma matriz que contém as descrições dos dez critérios necessários para a regularização fundiária (elencados nos arts. 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017).

Como variáveis de controle, temos "numMatriculas" e "numCritérios". Essas variáveis são definidas para controlar o número de matrículas e critérios que serão avaliados. Isso é fundamental para a estrutura de repetição que será utilizada posteriormente.

A variável "criterios" é uma célula que armazena as descrições dos critérios necessários para a regularização fundiária, conforme especificado na legislação pertinente. O uso de uma célula permite armazenar *strings* de diferentes comprimentos de forma eficiente. A Figura 1 demonstra o código utilizado no *software* para as matrículas com Certidão de Regularização Fundiária, especificamente a inserção das variáveis⁶.

Figura 1 – Inserção de variáveis “matrículas” e “critérios”

```
% Definição do número total de matrículas e critérios
num_matriculas = 66; % Número total de matrículas com Certidão de
Regularização Fundiária
num_critérios = 10; % Total de critérios

% Definição dos critérios
criterios = {
    'Levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento';
    'Planta do perímetro do núcleo urbano';
    'Estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídicas,
urbanísticas e ambientais';
    'Projeto urbanístico';
    'Memorial descritivo';
    'Propostas de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de
reassentamento dos ocupantes';
    'Estudo técnico para situação de risco';
    'Estudo técnico ambiental';
    'Cronograma físico de serviços e implantação de obras de
infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras';
    'Termo de compromisso'
};
```

Fonte: Código elaborado pela autora.

⁶ O código de comando utilizado no MATLAB para realizar a análise das matrículas, com ou sem Certidão de Regularização Fundiária (CRF), é idêntico. A única distinção reside no número de matrículas inseridas: nos registros de Reurb-E com CRF, são considerados 66 processos, enquanto nos registros de Reurb-E sem CRF, contabilizam-se 9 processos.

A segunda etapa consistiu na inicialização da matriz de respostas, com zeros e dimensões "numCritérios" x 3. Cada linha corresponde a um critério, enquanto as colunas representam a contagem de respostas “Sim”, “Não” e “Incompleto”, respectivamente. Essa estrutura permite fácil acesso e manipulação dos dados coletados (Figura 2).

Figura 2 – Inicialização da matriz de respostas

```
respostas = zeros(numCritérios, 3); % Colunas: Sim, Não, Incompleto
```

Fonte: Código elaborado pela autora.

A terceira etapa é caracterizada pelo *loop* para inserção de matrículas e respostas. O primeiro *loop for* dispõe sobre o número de matrículas a serem inseridas. Para cada iteração, o usuário é solicitado a inserir o número da matrícula. O segundo *loop for* dispõe sobre cada um dos critérios previamente definidos. Para cada critério, o programa solicita ao usuário que responda se o critério está presente, utilizando a função *input*.

As respostas são processadas por meio de uma estrutura condicional *switch*, que verifica a resposta do usuário. Se a resposta for “Sim”, “Não” ou “Incompleto”, a contagem na matriz matemática correspondente é incrementada. Caso a resposta não seja válida, uma mensagem de erro é exibida e o índice do critério é decrementado para repetir a pergunta (Figura 3).

Figura 3 – Loop para inserção de matrículas e respostas

```
for j = 1:numMatriculas
    matricula = input(['Digite o número da matricula ' num2str(j) ': ']);

    % Loop para cada critério
    for i = 1:numCritérios
        resposta = input(['Matricula ' num2str(matricula) ', ' criterios{i}
        ' (Sim/Não/Incompleto): '], 's');

        % Armazena a resposta
        switch lower(resposta)
            case 'sim'
                respostas(i, 1) = respostas(i, 1) + 1; % Incrementa contagem
            de "Sim"
            case 'não'
                respostas(i, 2) = respostas(i, 2) + 1; % Incrementa contagem
            de "Não"
            case 'incompleto'
                respostas(i, 3) = respostas(i, 3) + 1; % Incrementa contagem
            de "Incompleto"
            otherwise
                disp('Resposta inválida. Por favor, responda com "Sim",
                "Não" ou "Incompleto".');
                i = i - 1; % Decrementa para repetir a pergunta
            end
        end
    end
end
```

Fonte: Código elaborado pela autora.

Após a coleta de dados, o código entra na quarta e última etapa, que consiste na exibição dos resultados de forma organizada. Um *loop for* percorre cada critério e utiliza a função *fprintf* para formatar a saída. Para cada critério, o número de respostas “Sim”, “Não” e “Incompleto” é exibido junto à porcentagem correspondente, calculada como a contagem de respostas dividida pelo total de matrículas ("numMatriculas") multiplicada por 100. Isso fornece uma visão clara da situação de cada critério em relação ao total de matrículas (Figura 4).

Figura 4 – Exibição de resultados

```
fprintf('\nResultados:\n');
for i = 1:numCritérios
    fprintf('Critério %d: %s\n', i, criterios{i});
    fprintf('Sim: %d (%.2f%%)\n', respostas(i, 1), (respostas(i,
1)/numMatriculas)*100);
    fprintf('Não: %d (%.2f%%)\n', respostas(i, 2), (respostas(i,
2)/numMatriculas)*100);
    fprintf('Incompleto: %d (%.2f%%)\n\n', respostas(i, 3), (respostas(i,
3)/numMatriculas)*100);
end
```

Fonte: Código elaborado pela autora.

Após a análise dos critérios estabelecidos nos arts. 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017, foi desenvolvido um código em MATLAB para contextualizar a amostra. Nesse código, foram inseridas e analisadas as variáveis “bairro”, “dimensão”, “instrumento” e “tipologia de requerimento”. Para implementar os referidos critérios, foi utilizada a metodologia descrita a seguir.

Em primeiro lugar, foi realizada a inserção das variáveis. O “numMatriculas” define o número total de matrículas que serão processadas (66 no caso da amostra com CRF e 09 no caso de Reurb-E sem CRF). Em seguida, o código define os critérios: bairros, dimensões, instrumentos e tipologias de requerimento. Os critérios “bairros”, “instrumentos” e “tipologias” são células, enquanto “dimensoes” é uma *array*⁷ (Figura 5).

⁷ As células em MATLAB são estruturas de dados que permitem armazenar diferentes tipos de dados em uma única matriz. Cada elemento de uma célula pode conter dados de diferentes tamanhos e tipos, como *strings*, números, matrizes, entre outros. Isso é especialmente útil quando os dados a serem armazenados não são homogêneos. Tanto “bairros” quanto “instrumentos” e “tipologias” são representados por *strings* que podem ter diferentes comprimentos. Por exemplo, o nome de um bairro pode variar de “Centro” a “Nova Olinda”, o nome de um instrumento pode ser “usucapião” ou “legitimação fundiária” e o nome da tipologia pode ser “coletiva” ou “individual”. Como os nomes dos bairros, instrumentos e tipologias podem ser longos e de tamanhos variados, o uso de células permite armazenar essas *strings* sem a necessidade de definir um tamanho fixo, o que seria necessário em um *array* tradicional. Os *arrays* são estruturas de dados que armazenam elementos do mesmo tipo em uma matriz de dimensões fixas. Eles são ideais para dados numéricos ou quando os elementos têm o mesmo

Figura 5 – Inserção das variáveis “numMatriculas” e respectivos critérios

```
% Inicialização das variáveis
numMatriculas = 66; % Número total de matrículas com Certidão de
Regularização Fundiária
bairros = cell(numMatriculas, 1); % Célula para armazenar os nomes dos
bairros
dimensoes = zeros(numMatriculas, 1); % Vetor para armazenar as dimensões
das matrículas
instrumentos = cell(numMatriculas, 1); % Célula para armazenar os
instrumentos utilizados
tipologias = cell(numMatriculas, 1); % Célula para armazenar as
tipologias das matrículas
```

Fonte: Código elaborado pela autora.

Em seguida, foi criado um banco de dados para armazenamento das respostas. Um *loop for* é utilizado para dispor sobre cada matrícula. Para cada uma, o programa solicita o número da matrícula; o bairro onde a matrícula está localizada; a dimensão da unidade imobiliária em metros quadrados; o instrumento utilizado para a matrícula e a tipologia de requerimento. As respostas são armazenadas em uma matriz matemática “respostas” (Figura 6).

Figura 6 – Loop para inserir as matrículas e as respostas

```
% Loop para inserir as matrículas e as respostas
for j = 1:numMatriculas
    matricula = input(['Digite o número da matrícula ' num2str(j) ': ']);

    % Perguntas sobre critérios subjetivos
    bairros{j} = input(['Digite o bairro da matrícula ' num2str(matricula)
    ': ', 's']);
    dimensoes(j) = input(['Digite a dimensão (m²) da matrícula '
    num2str(matricula) ': ']);
    instrumentos{j} = input(['Digite o instrumento utilizado para a
    matrícula ' num2str(matricula) ': ', 's']);
    tipologias{j} = input(['Digite a tipologia de requerimento da matrícula
    ' num2str(matricula) ': ', 's']);
end
```

Fonte: Código elaborado pela autora.

Por fim, procedeu-se ao cálculo e à exibição dos resultados (Figura 7). No que se refere aos instrumentos utilizados, o código utiliza a função *unique* para encontrar todos os

tipo e tamanho. Como as dimensões são valores numéricos (em metros quadrados), armazená-las em um *array* permite realizar operações matemáticas e estatísticas de forma eficiente, como cálculos de média, soma etc.

instrumentos diferentes utilizados e conta quantas vezes cada um foi mencionado, exibindo essa informação junto à porcentagem. O código também conta e exibe a frequência de cada bairro informado, bem como as diferentes tipologias de requerimento inseridas (Figura 8).

Em relação às matrículas com dimensões específicas, o código calcula quantas matrículas têm dimensões superiores a 250 m², 600 m² e 1.000 m², utilizando a função *sum* para contar as ocorrências e exibindo os resultados em número e porcentagem (Figura 9).

Figura 7 – Cálculo e exibição dos resultados dos critérios subjetivos: instrumentos utilizados

```
% Cálculo e exibição dos resultados dos critérios subjetivos
% Instrumento utilizado
uniqueInstrumentos = unique(instrumentos);
fprintf('\nInstrumentos utilizados:\n');
for i = 1:length(uniqueInstrumentos)
    count = sum(strcmp(instrumentos, uniqueInstrumentos{i}));
    fprintf('Instrumento: %s - %d (%.2f%%)\n', uniqueInstrumentos{i}, count,
(count/numMatriculas)*100);
end
```

Fonte: Código elaborado pela autora.

Figura 8 – Cálculo e exibição dos resultados dos critérios subjetivos: bairros e tipologia de requerimento

```
% Bairros
uniqueBairros = unique(bairros);
fprintf('\nBairros:\n');
for i = 1:length(uniqueBairros)
    count = sum(strcmp(bairros, uniqueBairros{i}));
    fprintf('Bairro: %s - %d (%.2f%%)\n', uniqueBairros{i}, count,
(count/numMatriculas)*100);
end

% Tipologia de requerimento
uniqueTipologias = unique(tipologias);
fprintf('\nTipologias de requerimento:\n');
for i = 1:length(uniqueTipologias)
    count = sum(strcmp(tipologias, uniqueTipologias{i}));
    fprintf('Tipologia: %s - %d (%.2f%%)\n', uniqueTipologias{i}, count,
(count/numMatriculas)*100);
end
```

Fonte: Código elaborado pela autora.

Figura 9 – Cálculo e exibição dos resultados dos critérios subjetivos: matrículas com dimensões específicas

```
% Matrículas com dimensões específicas
dimensoesMaior250 = sum(dimensoes > 250);
dimensoesMaior600 = sum(dimensoes > 600);
dimensoesMaior1000 = sum(dimensoes > 1000);

fprintf('\nMatrículas com dimensão maior que 250m²: %d (%.2f%%)\n',
dimensoesMaior250, (dimensoesMaior250/numMatriculas)*100);
fprintf('Matrículas com dimensão maior que 600m²: %d (%.2f%%)\n',
dimensoesMaior600, (dimensoesMaior600/numMatriculas)*100);
fprintf('Matrículas com dimensão maior que 1000m²: %d (%.2f%%)\n',
dimensoesMaior1000, (dimensoesMaior1000/numMatriculas)*100);
```

Fonte: Código elaborado pela autora.

O MATLAB, como uma plataforma de computação numérica e análise de dados, mostrou-se uma escolha adequada para este tipo de pesquisa. Suas funcionalidades de manipulação, visualização e modelagem de dados qualitativos se adaptaram bem às necessidades de análise dos processos administrativos de Reurb-E. Mesmo sem a importação prévia dos dados em uma tabela estruturada, o MATLAB permitiu que a pesquisadora realizasse uma avaliação abrangente e eficiente das 75 matrículas, cumprindo satisfatoriamente os requisitos do estudo.

Por fim, é imprescindível esclarecer que, embora o MATLAB desempenhe um papel fundamental na triagem e organização dos dados relacionados à contextualização das áreas objeto de Reurb-E, além de verificar a conformidade dos processos com as definições legais, o que otimiza o confronto desse mosaico de evidências, a comparação dos dados obtidos por meio do sensoriamento remoto com as informações contidas nos processos ainda requer uma abordagem manual.

De forma sucinta, a triagem automatizada possibilita uma organização lógica das informações, facilitando a identificação de padrões e a verificação da conformidade com as normas estabelecidas pela Lei Federal n.º 13.465/2017. Entretanto, a etapa manual ainda garante que as particularidades de cada registro sejam devidamente consideradas. Essa abordagem destaca a importância da integração entre tecnologia e análise humana. Enquanto ferramentas como o MATLAB oferecem eficiência e precisão na manipulação de dados, a experiência e a habilidade analítica do pesquisador são indispensáveis para interpretar corretamente as informações legais e contextuais.

3 ARCABOUÇO HISTÓRICO-NORMATIVO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A regularização fundiária urbana é um tema fundamental para a garantia do direito à cidade e a promoção do desenvolvimento sustentável, pois permite que as urbes sejam devidamente planejadas e gerenciadas. Ao regularizar os imóveis urbanos, é possível integrar essas áreas ao tecido urbano formal, permitindo um planejamento mais eficiente e sustentável.

No Brasil, diversas legislações abordam a regularização fundiária urbana, mas a Lei Federal n.º 13.465/2017 se destaca como um marco regulatório fundamental. Assim como o virabrequim é essencial para o funcionamento do motor, convertendo a energia dos pistões em movimento, a lei é o elemento central que impulsiona e viabiliza a Reurb no sistema jurídico brasileiro, estabelecendo os princípios e diretrizes para a regularização dos imóveis urbanos.

Ao analisar a Lei Federal n.º 13.465/2017, tangenciaremos as demais legislações que abordam o tema da regularização fundiária. Essas normas incluem, por exemplo, a Lei Federal n.º 10.257/2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana, e o Decreto Federal n.º 9.310/2018, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana em âmbito nacional.

A finalidade desta seção consiste em realizar um exame do contexto histórico-normativo da regularização fundiária urbana no Brasil. A partir dessa análise, busca-se elucidar os princípios e diretrizes que sustentam a Lei Federal n.º 13.465/2017, bem como suas implicações no cenário da gestão urbana e na promoção da justiça social.

Para alcançar esse objetivo, será examinado o marco regulatório vigente da Reurb, a Lei Federal n.º 13.465/2017, compreendendo o que se pressupõe por regularização fundiária urbana no âmbito normativo. Em sequência, analisaremos o conceito de regularização fundiária, pensado a partir da referida legislação e da primazia pelo desenvolvimento sustentável das cidades. Fundamental esclarecer que o objetivo não é realizar uma análise minuciosa da Lei Federal n.º 13.465/2017, mas sim abordar os dispositivos essenciais que permitem compreender a pesquisa realizada, destacando os aspectos mais relevantes e críticos que influenciam a interpretação e a aplicação da norma para os casos de Reurb-E.

3.1 A Lei Federal n.º 13.465/2017

O papel da ordem jurídica na construção da informalidade urbana é preponderante, uma vez que existe uma definição doutrinária e uma prática hegemônica que entendem a moradia como direito de propriedade imobiliária, relegando à invisibilidade a função social da propriedade (Rolim, 2023b).

A visão da moradia como um bem individual, sujeito às leis do mercado, em vez de um direito social fundamental, tem sido um dos principais impulsionadores da informalidade urbana. Essa perspectiva individualista desconsidera a função social da propriedade, que deveria priorizar o bem-estar coletivo e o acesso universal à moradia digna, e contribui para a produção e a expansão da informalidade urbana, notadamente pela falta de políticas públicas eficazes para a moradia e pela ausência de regulamentação adequada. Além desse fator, a ineficácia da gestão pública tem colaborado para a produção dessa irregularidade.

É importante frisar que existem diversas formas de irregularidade fundiária, pois o próprio termo se mostra subjetivo, visto que “irregular” é tudo aquilo que não se enquadra como “regular”, ou seja, o que não cumpre as determinações legais. Cardoso (2003) define algumas irregularidades fundiárias já definidas na literatura existente e na prática (Quadro 4).

Quadro 4 – Tipos de irregularidade fundiária

Irregularidade	Definição
Ausência de titulação	A irregularidade da propriedade da terra ou do imóvel é consequência de processos de ocupação de terra ou de ocupação de imóveis construídos. Essa irregularidade pode ser caracterizada pela falta de documentação ou pela incompatibilidade entre a realidade do imóvel e a sua representação no registro público.
Inadequação da documentação	A irregularidade parcial ou inadequação da documentação de propriedade caracteriza-se pela falta de documentos ou pela incompatibilidade da documentação jurídica que atesta a propriedade de um imóvel ou terra. Essa irregularidade não é diretamente relacionada a processos de ocupação, mas sim a problemas de registro ou afins. A documentação pode estar incompleta, faltando documentos essenciais para comprovar a propriedade, como a escritura pública ou o registro de imóveis. Outra hipótese é que a documentação de propriedade pode não estar em conformidade com as leis e regulamentações aplicáveis no momento vigente do registro. Pode, ainda, versar sobre problemas no registro de imóveis, como erros ou omissões.
Produção de loteamentos inadequada	A irregularidade de processos de produção de loteamentos se refere a situações em que a criação de loteamentos não segue as normas legais e regulamentares previstas, podendo ser clandestinos ou irregulares. Os loteamentos clandestinos são aqueles que não contam com processo de licenciamento na prefeitura, ou seja, não foram autorizados oficialmente para funcionar. Esses loteamentos não possuem documentação legal, portanto não estão regularizados. Já os loteamentos irregulares são aqueles que apresentam problemas na tramitação do processo de licenciamento, sem conclusão efetiva. Embora tenham iniciado o processo de licenciamento, esses loteamentos não foram concluídos ou não atendem às normas legais e regulamentares. Isso pode ocorrer devido a falhas no processo de licenciamento, como a falta de documentação ou a incompatibilidade com a legislação ambiental e urbanística.

Inadequação da edificação	Essa irregularidade ocorre quando uma edificação não atende às normas da legislação urbanística, sendo classificada como clandestina ou irregular. As edificações clandestinas são aquelas que não possuem um processo de licenciamento na Prefeitura, ou seja, foram construídas sem a aprovação oficial. Por sua vez, as edificações irregulares são aquelas que, embora tenham iniciado o processo de licenciamento, apresentam problemas que impedem a conclusão eficaz do processo, como problemas de documentação, desacordo com as normas urbanísticas ou outras irregularidades.
Mista (inadequação da documentação, produção de loteamento e da edificação)	A irregularidade fundiária mista se refere a situações em que há uma superposição de diferentes tipos de irregularidades, envolvendo tanto aspectos fundiários quanto edifícios. Essas situações podem incluir irregularidade dominial, que ocorre quando o proprietário ou possuidor ocupa uma terra pública ou privada sem a documentação ou registro que lhe garante o direito de posse, e irregularidade urbanística e ambiental, quando o parcelamento do terreno não está em conformidade com as normas urbanísticas e ambientais do município e não foi devidamente licenciado.

Fonte: Adaptado de Cardoso (2003).

Cunha (2019, p. 17) tipifica também algumas irregularidades nas quais os imóveis podem ser enquadrados: a) a ausência total de aprovação do projeto de parcelamento do solo junto à prefeitura e a falta de registro imobiliário; b) embora o projeto de parcelamento tenha sido aprovado, o imóvel não possui registro; c) a construção foi erguida, mas não houve anotação da edificação no cartório; d) o empreendimento foi implementado de forma diferente do projeto aprovado pela administração municipal; e) o município autorizou o parcelamento e o terreno está registrado, porém não foi emitida a titulação.

Primordial elucidar que, ainda que a informalidade ou irregularidade fundiária seja mais presente em territórios marcados pela pobreza e pela ausência de infraestrutura essencial, essa situação vai muito além, conforme já foi destacado, atravessando a fronteira da renda e da localização geográfica, visto que também afeta territórios ocupados pela população de média e alta renda. Isso revela que a informalidade fundiária é um problema que afeta a sociedade brasileira de forma geral e que requer uma abordagem mais ampla e estrutural para ser superada.

Ressalte-se que o referido contexto não é inédito; o acesso à terra em condições legais pela população é um entrave antigo no Brasil. Nossa política fundiária tem suas origens na colonização das terras brasileiras pelos portugueses, que visava defender o território invadido da invasão pretendida por outras potências coloniais. Essa necessidade de proteção territorial propiciou o surgimento do sistema de capitânicas hereditárias, que vigorou entre 1534 e 1536 e consistia na concessão de lotes de terras a fidalgos escolhidos pela Coroa Portuguesa, com o objetivo de garantir uma ocupação permanente, permitindo que as capitânicas fossem transmitidas de pai para filho.

Dessa forma, a política fundiária brasileira se inicia com pelo menos duas infrações graves: a invasão de um território já habitado, sem qualquer distribuição de terras aos povos originários, e a organização dessa invasão com vistas à permanência, conforme os interesses do

governo português (Berth, 2023). Infelizmente, as irregularidades não cessaram nesse período inicial; em meados de 1536, as capitanias hereditárias foram subdivididas em sesmarias, sendo concedidas a militares, comerciantes e outras figuras consideradas relevantes para a estrutura política da Coroa Portuguesa.

É importante destacar que Portugal não elaborou inicialmente uma norma específica para o Brasil, optando por aplicar a Lei de Sesmaria, promulgada em 1375 por Dom Fernando I, que já estava em vigor nas terras lusitanas. A posse das sesmarias era vitalícia, condicionada à efetiva produção e cultivo da terra, além da obrigação de pagamento de 10% à Coroa Portuguesa sobre tudo o que fosse produzido ou comercializado (Berth, 2023; Treccani, 2006).

No entanto, a falta de consideração pelos desafios e peculiaridades da ocupação do território invadido resultou na falência dessa política. As diretrizes estabelecidas foram frequentemente desrespeitadas; muitas vezes, não era realizada nem mesmo a demarcação das terras, pois a mão de obra especializada para a execução do serviço era escassa e demasiadamente cara. Isso culminou na suspensão do regime em 1822, por meio da Resolução n.º 76. Todavia, os sesmeiros já titulados continuaram com a propriedade legal e definitiva das terras adquiridas (Berth, 2023; Treccani, 2006).

Após a suspensão do regime das sesmarias, não foram implementadas novas regulamentações em relação à ocupação das terras no Brasil. Com a ocorrência dessa lacuna normativa, entre 1822 e 1850, prevaleceu o chamado “regime de posses”, durante o qual a ocupação primária assegurava o controle sobre as terras e a exploração perdulária dos recursos naturais era a regra. Grandes e pequenos posseiros ocuparam o território durante esse período (Berth, 2023; Treccani, 2006).

Em 1850, com a introdução do regime da Lei de Terras (Lei nº 601), tem-se uma ruptura com o sistema sesmarial e com o regime de posse anterior. A norma representou uma transformação decisiva na política fundiária brasileira ao converter a terra em mercadoria e ao estabelecer o Brasil como o país do latifúndio. A legislação previa que o acesso à terra seria condicionado ao pagamento e não poderia ser realizado por ocupação irregular, e definia a cobrança de taxas para a regularização das posses que foram instituídas entre 1822 e 1850, consolidando, assim, uma estrutura fundiária que privilegiava grandes proprietários e perpetuava as desigualdades sociais. Nesse contexto, foi plantada a semente que diferenciaria posse de propriedade, estabelecendo as bases sociais, econômicas e físicas das cidades brasileiras (Berth, 2023).

A Lei de Terras, portanto, não apenas oficializou a exclusão dos pobres, povos originários e ex-escravizados do acesso à terra, mas também institucionalizou um modelo de distribuição da terra que favoreceu a concentração fundiária nas mãos de um latifúndio de elite. Assim, a estrutura fundiária do Brasil se consolidou sob os princípios de exploração econômica e de exclusão social.

Portanto, a trajetória da política fundiária no Brasil é marcada por uma sucessão de favorecimentos clientelistas e pela ausência de atendimento às necessidades e interesses das populações tradicionais e das classes empobrecidas. A transformação da terra em mercadoria e a institucionalização das desigualdades fundiárias não apenas moldaram o espaço rural brasileiro, mas também impactaram profundamente as dinâmicas urbanas contemporâneas.

A dinâmica das cidades pode ser vista como igualmente complexa, senão mais, do que as questões fundiárias do campo. Essa complexidade não decorre de uma dicotomia real entre campo e cidade, mas sim do fato de que as cidades possuem uma normatização de seu espaço geográfico que se desenvolveu em momento posterior. De acordo com Fischer (2008), por muitas décadas, a legislação brasileira focou apenas nas questões rurais, negligenciando o uso e a regulamentação do solo urbano. O tema era considerado irrelevante e limitado pelas disposições do Código Civil de 1916 sobre o direito de propriedade.

Na compreensão de Marx (1991), a aquisição de terras no espaço urbano do país ocorre com a coexistência do fenômeno da irregularidade fundiária, que dificilmente seria solucionado em um momento posterior. Outrossim, mesmo aquelas ocupações permitidas pelo detentor do domínio muitas vezes permaneciam nessa situação de irregularidade diante de falhas ou equívocos no sistema de registro. Por essa perspectiva, os centros urbanos estabelecem, desde o início, sua história marcada por dilemas relativos à sua estrutura fundiária e dominial — antes um sistema de concessão de terras demasiadamente excludente; depois, com a mercantilização, um acesso à terra igualmente desigual e ainda mais burocrático.

Esse modelo de ocupação, marcado pela ineficiência estatal, que não segue um planejamento e não garante a moradia em condições dignas aos ocupantes, infelizmente se espalhou pelo território brasileiro, revelando um quadro de exclusão socioespacial. Maricato (2006) destaca a dimensão crítica dos problemas urbanos no Brasil, sobretudo nas metrópoles, evidenciada pela grande ilegalidade na ocupação do solo, seja por meio de invasões, seja por meio de parcelamentos irregulares. A autora afirma que essa situação se tornou tão comum que a exceção virou regra e a regra virou exceção.

Isso posto, preliminar ao exame da legislação em vigência que regula os processos de regularização fundiária urbana, analisa-se brevemente o percurso das legislações fundiárias no Brasil, visto que a reforma urbana é uma luta contínua que segue em constante movimento tanto no plano material quanto no ordenamento jurídico. Pereira (2011, p. 5) organiza a evolução da política habitacional brasileira a partir dos seguintes períodos históricos (Quadro 5).

Quadro 5 – Períodos históricos da política habitacional brasileira

Ano	Período
1831-1889	Regência e II Império
1890-1930	República Velha
1930-1945	República Nova e o Estado Novo: o Período Vargas
1945-1964	Populismo
1964-1985	Período Militar
1985-1994	Nova República
1995-2002	Governo Fernando Henrique Cardoso
2003-2010	Governo Luiz Inácio Lula da Silva
2011-2016	Governo Dilma Rousseff
2016-2018	Governo Michel Temer
2019-2022	Governo Jair Bolsonaro

Fonte: Adaptado de Pereira (2011, p. 5).

Dentre os fatos de expressiva relevância na evolução da política habitacional brasileira, é imprescindível citar a criação do Estatuto da Cidade (EC) (Lei Federal n.º 10.257/2001), promulgada em 2001, no Governo Fernando Henrique Cardoso. A norma regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal brasileira de 1988 e cria uma base legal para a cobrança de políticas públicas destinadas à intervenção na realidade urbana do país.

A criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades foi outro marco de grande relevância. A instauração das referidas instituições ocorreu em 2003, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e surge com o objetivo de diminuir a exclusão socioespacial, bem como o déficit habitacional, tendo como foco a implementação de medidas para garantir acesso à moradia digna.

Para uma melhor compreensão da evolução normativa relacionada ao acesso à moradia no Brasil e ao processo de regularização de imóveis, os Quadros 6 e 7 apresentam um histórico detalhado das legislações sobre regularização fundiária, abrangendo o período de 1941 a 2018, bem como a evolução das concepções acerca da Reurb, entre 1960 e 2018.

Quadro 6 – Legislações sobre regularização fundiária no Brasil (1941–2018)

Ano	Legislação sobre regularização fundiária no Brasil
1941	Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública.
1964	Lei Federal n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964, que institui o sistema financeiro para aquisição da casa própria por meio do Banco Nacional da Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Nessa década, os efeitos nocivos da urbanização desigual das cidades brasileiras começam a ser sentidos.
1973	Aprovação da Lei Federal n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que regulamenta os registros públicos, dentre eles os de imóveis.
1979	Aprovação da Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano.
1988	Criação do art. 182, referente à Política Urbana, na Constituição Brasileira de 1988, aprimorando o conceito de função social da propriedade urbana.
1999	Alteração na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais.
2000	Definição da moradia como um direito social pela Emenda Constitucional n.º 26.
2001	Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001) pelo Congresso Nacional e edição da Medida Provisória n.º 2.220, de 4 de setembro de 2001, que disciplinou a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) de imóveis públicos ocupados.
2003	Criação do Ministério das Cidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária.
2004	Aprovação da Lei Federal n.º 10.931, de 2 de agosto de 2004, que estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária.
2007	Aprovação da Lei Federal n.º 11.481, de 31 de maio de 2007, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União.
2009	Aprovação da Lei Federal n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal, e da Lei Federal n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.
2015	Criação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015), que altera a Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 e dá outras providências, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.
2017	Aprovação da Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2007, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, e institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.
2018	Aprovação do Decreto Federal n.º 9.310, de 15 de março de 2018, o qual institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.

Fonte: Adaptado de Carvalho e Rossbach (2010).

Quadro 7 – Dimensões conceituais de regularização fundiária urbana

Visões (ênfase)	Referências	Medidas	Efeito Desejado	Externalidades / Restrições
Política econômica Regularização como valorização do imóvel Anos 1960-1970	Direito de propriedade Liberalismo ou neoliberalismo Institucionalismo	Jurídica Registral	Ativação capital morto	Terra como mercadoria Pressão do mercado
Política social Regularização como direito à permanência Anos 1980	Acesso à terra urbana Ideário de Reforma Urbana (pré-Constituição 1988) Habitat I (ONU): realizada no ano de 1976, em Vancouver, Canadá	Jurídica Social	Manutenção da posse	Terra como mercadoria Ameaça de remanejamento Pressão do mercado Segurança temporária
Política habitacional Regularização como direito à moradia Anos 1990	Direito social à moradia Constituição Federal/1988	Jurídica Social Urbanização	Cumprimento da função social	Terra como mercadoria Foco restrito à moradia de interesse social
Política urbana Regularização como integração e urbanização Anos 2000	Direito à cidade Estatuto da Cidade Habitat II (ONU): realizada no ano de 1996, em Istambul, Turquia	Direito à moradia e acesso a serviços e equipamentos	Garantia de direitos fundamentais e equilíbrio ambiental Função socioambiental	Terra como mercadoria Ameaça de remanejamento Pressão do mercado Embelezamento urbano
Política social Regularização como garantia de propriedade e posse Anos 2003-2008	Medida Provisória 2220/2001 Lei n.º 11.481/2007 Habitat II (ONU): realizada no ano de 1996, em Istambul, Turquia	Patrimonial	Direito à propriedade Direito de posse	Ameaça de remanejamento Pressão do mercado Efeito de afunilamento
Política econômica Regularização como “gatilho” para produção habitacional Anos 2009-2016	Lei Federal n.º 11.977/2009 Habitat II (ONU): realizada no ano de 1996, em Istambul, Turquia Agenda 2030 (ONU), publicada em 2015 Habitat III (ONU): realizada no ano de 2016, em Quito, Equador	Jurídica Social Urbanística Ambiental Urbanização (Programa Federal Minha Casa Minha Vida)	Gestão urbanística e ambiental integrada Aprovação de projeto	Ameaça de remanejamento Pressão do mercado Expansão urbana Efeito de afunilamento
Política patrimonial (União) Regularização do direito à posse Política de gestão urbana Regularização da gestão administrativa e imobiliária Anos 2009-2016	Programa Terra Legal na Amazônia Lei Federal n.º 11.952/2009 Pesquisas científicas no Pará Projeto Moradia Cidadã no Pará Habitat III (ONU): realizada no ano de 2016, em Quito, Equador Agenda 2030 (ONU), publicada em 2015	Dominial Institucional Planejamento Gestão territorial Assistência técnica, jurídica e registral	Aumentar governança fundiária municipal Fortalecer a gestão municipal	Baixa capacidade operacional municipal Envolvimento de dimensões que extrapolam a competência municipal no aspecto dominial e registral

Política de gestão imobiliária Regularização como ordenamento territorial urbano Anos 2017-2018	Direito administrativo urbanístico ambiental Lei n.º 13.465/2017 Decreto Federal n.º 9.310/2018 Habitat III (ONU): realizada no ano de 2016, em Quito, Equador Agenda 2030 (ONU), publicada em 2015	Jurídica Social Urbanística Ambiental Administrativa Registral	Garantia do ordenamento e gestão socioterritorial	Ameaça de remanejamento Pressão do mercado Urbanização em segundo plano
--	--	---	---	---

Fonte: Adaptado de Santos (2018).

Como podemos visualizar, até a promulgação da Lei Federal n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, a política urbana na Nova República era orientada fundamentalmente pela Lei Federal n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). O Estatuto não nasceu de um gesto de caridade ou benevolência do legislativo, mas foi fruto de uma intensa e contínua mobilização política e social que redimensionou o ordenamento jurídico pátrio em relação ao delineamento do direito de propriedade (Fernandes, 2013; Alfonsin et al, 2019). Esse diploma representa um grande avanço para a construção de cidades justas e democráticas, colocando o Brasil como destaque no Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) em 2006.

A visão de regularização fundiária é construída a partir da política urbana dos anos 2000, com grande destaque para os avanços durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), presidente eleito democraticamente, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), e de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016). Essa perspectiva é pautada em um processo de integração e urbanização, visando garantir direitos fundamentais e promover o equilíbrio ambiental. Além disso, busca incorporar os assentamentos informais ao tecido formal da cidade, assegurando aos seus ocupantes o acesso a serviços públicos essenciais e a uma moradia digna (Santos, 2018).

Essa percepção da regularização fundiária é alcançada a partir do contexto da criação do Ministério das Cidades, em 2003, durante o Governo Lula. A instituição do ministério é um marcador da superação do recorte setorial da habitação, do saneamento e da mobilidade, portanto, do fortalecimento do direito à moradia.

Neste contexto, a partir de 2009, o Estatuto da Cidade se tornou referência ao lado da Lei Federal n.º 11.977/2009, aprovada a partir da Medida Provisória n.º 459. Com a promulgação da referida Lei de Reurb, os municípios do Brasil ganham mais autonomia para estabelecer o procedimento de regularização fundiária em suas regiões. Outras mudanças são também inseridas com esse novo diploma legal, como a obrigatoriedade de elaboração de um projeto de regularização fundiária para que seja implementada uma Reurb.

Com a promulgação da Lei Federal n.º 11.977/2009, a política econômica passa a se alicerçar na regularização fundiária urbana, que atua como um “gatilho” para a produção habitacional, firmando, assim, um novo marco legal da Reurb no Brasil. As medidas que compõem essa política assumem uma abordagem multidimensional, abrangendo aspectos jurídicos, sociais, urbanísticos e ambientais, com o objetivo de promover uma gestão urbanística e ambiental integrada (Santos, 2018).

Além das dimensões delineadas, a legislação estabeleceu novas estratégias urbanísticas visando regular o uso da terra e organizar as cidades, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (Brasil, 2009a). Essa norma reflete os anseios da Conferência Habitat II, promovida pela ONU em 1996, que buscava, ao atualizar os paradigmas que regem a política urbana mundial, concretizar o direito fundamental à moradia.

Em 2015, na vigência do segundo Governo Dilma Rousseff, eleita pelo voto popular, filiada ao PT, foi instituído outro marco na governança urbana brasileira, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal n.º 13.089/2015). O artigo 1º dessa legislação dispõe diretrizes básicas tanto para o planejamento quanto para a gestão e execução das funções de natureza pública que sejam de interesse coletivo em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

No entanto, em meados de 2016, com o *impeachment* da presidente da República Dilma Rousseff⁸ e a assunção do vice-presidente Michel Temer ao poder, filiado ao partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), a trajetória socioeconômica e financeira do país foi alterada. Apesar da influência global da Nova Agenda Urbana (NAU) (Habitat III) e da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), chanceladas pela ONU, clamando por um urbanismo democrático, inclusivo e sustentável, esse não parece ter sido o posicionamento do governo brasileiro, que passou a adotar um discurso mais elitista.

No final de 2016, foi editada a Medida Provisória (MP) n.º 759, que abordava diversas questões relacionadas ao acesso à terra e à produção de espaços. A sociedade civil, organizada em resposta a essa iniciativa, contestou publicamente a forma como a norma foi promulgada, em regime de urgência e sem debate com os cidadãos. Essa mobilização culminou na elaboração do documento intitulado “Carta ao Brasil: MP 759/2016 – A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil”, publicado em 8 de fevereiro de 2017 e assinado por mais de 80 entidades. Entre as signatárias, estavam organizações relevantes como o Instituto

⁸ Desde 2015, o Congresso Nacional se dedicou à análise de uma denúncia que imputava crime de responsabilidade fiscal à Presidente da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, eleita pelo sufrágio popular em 2014 para um segundo mandato que se estenderia de 2015 a 2018. Esse processo culminou no *impeachment* da presidente e ficou marcado na história política brasileira como um episódio repleto de tendenciosidades administrativas e políticas.

Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) e o Instituto Polis (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais).

As entidades signatárias, ao realizarem a análise da Medida Provisória n.º 759, apontaram uma série de incongruências jurídicas que suscitam preocupações quanto à sua conformidade com o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal de 1988. A norma em questão permite a aquisição originária da propriedade em áreas públicas e privadas, permitindo ao poder público legitimar ocupações irregulares até dezembro de 2016. Somado a isso, a norma, ao suprimir a função social e ambiental que deveria ser intrínseca à legislação fundiária, compromete os princípios fundamentais que regem a política urbana no Brasil.

A lei isenta, ainda, os processos de regularização fundiária urbana do licenciamento ambiental, o que pode resultar na privatização de áreas de uso comum e na degradação de espaços destinados à proteção ambiental. A eliminação de exigências para o licenciamento ambiental em áreas sensíveis, como zonas de preservação permanente, representa uma grave violação dos direitos ambientais, ameaçando a integridade dos recursos naturais essenciais para a sustentabilidade das cidades e reafirmando uma relação predatória entre homem e natureza.

Outro ponto crítico da legislação é a flexibilização das normas para a expansão urbana desordenada. A autorização para que os municípios ampliem seus perímetros urbanos sem a elaboração prévia de projetos técnicos adequados contraria as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, que visa garantir um planejamento urbano sustentável e inclusivo. Essa prática não apenas favorece a titulação de áreas irregulares no perímetro rural, mas também perpetua um modelo de urbanização caótico e desigual.

Além disso, a medida provisória desmantela o tratamento prioritário das áreas de interesse social por parte do poder público, resultando em uma drástica redução dos investimentos em infraestrutura e na construção de equipamentos públicos e comunitários. Essa omissão compromete a requalificação urbanística necessária para melhorar as condições de habitabilidade das populações vulneráveis, perpetuando ciclos de exclusão social. Houve também outros questionamentos acerca dos impactos negativos e das inconstitucionalidades associadas a essa medida, incluindo suas implicações em áreas rurais, como a venda de terras e a expansão desse mercado, em especial na Amazônia.

Adicionalmente, houve contestações no Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da constitucionalidade da norma, refletindo a preocupação generalizada com os impactos que a Medida Provisória poderia ter sobre os direitos sociais e a regularização fundiária no país. Pelo

menos três ações de inconstitucionalidade foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (STF). A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.883 foi protocolada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, que argumenta que a referida legislação infringe o modelo constitucional de política urbana. A crítica central destaca a ameaça ao ordenamento territorial, a violação da competência executiva dos municípios em matéria urbanística, a fragilização das áreas e recursos de interesse ecológico e a desconsideração dos princípios que regem a função social da propriedade (Brasil, 2019a).

A ADI n.º 5.771, proposta pelo então procurador-geral da República, Rodrigo Janot, questiona a inconstitucionalidade formal e material da norma. O autor sustenta que não existem justificativas adequadas para a urgência na edição desta Medida Provisória e alerta que a legislação coloca em risco o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras. Além disso, destaca que a medida afronta múltiplos princípios e diretrizes da política urbana, como o direito à moradia, o direito à propriedade e o cumprimento da sua função social (Brasil, 2019b).

Outrossim, foi protocolada a ADI n.º 5.787 pelo Partido dos Trabalhadores, que não apenas questiona a constitucionalidade da lei sob o aspecto formal — em razão, por exemplo, da ausência dos pressupostos de urgência e relevância e por prever que norma federal determine ampliação de perímetro de área urbana —, mas também argumenta que o modelo de regulamentação proposto viola os princípios constitucionais do direito à cidade e à moradia, da função social da propriedade (urbana e rural), da política agrícola, da reforma agrária, da proteção ao meio ambiente, da conservação do patrimônio público e da transparência das terras da União (Brasil, 2019c). Desse modo, a norma é apontada como um mecanismo que facilita a concentração fundiária e contribui para o aumento dos conflitos fundiários.

Em síntese, a MP n.º 759 foi criticada por sua inconstitucionalidade formal e material, sobretudo por desvirtuar princípios fundamentais da regularização fundiária, promovendo uma lógica que favorece interesses privados em detrimento do bem-estar coletivo e da função social da propriedade. As mobilizações da sociedade civil sinalizam a importância do debate democrático na formulação de políticas públicas, especialmente em temas tão sensíveis quanto a regularização fundiária e o acesso à terra.

Todavia, apesar dos retrocessos evidenciados e da pressão exercida pela sociedade civil, particularmente por meio dos movimentos sociais, a MP n.º 759 foi aprovada em 2017, resultando na promulgação da Lei Federal n.º 13.465/2017, sancionada durante a gestão do presidente Michel Temer. Essa legislação estabelece normas e procedimentos para a

regularização fundiária urbana em todo o território nacional. A referida norma é regulamentada pelo Decreto Federal n.º 9.310/2018 e visa integrar os núcleos urbanos informais ao planejamento urbano e garantir a titulação de seus ocupantes.

A visão da regularização fundiária urbana, nesse contexto, insere-se na política de gestão imobiliária como um instrumento fundamental para o ordenamento territorial urbano, destacando-se pela abordagem multidimensional (medidas jurídicas, sociais, urbanísticas, ambientais, administrativas e registrais). O objetivo central dessa abordagem é garantir o ordenamento e a gestão socioterritorial das cidades (Santos, 2018).

Embora a lei também trate de outros temas, como a regularização fundiária na Amazônia Legal e a liquidação de créditos de reforma agrária, o foco desta pesquisa se concentra na regularização fundiária urbana. O Quadro 8 traz um comparativo que ilustra a mudança de paradigma estabelecida com a alteração da legislação de Reurb.

Quadro 8 – Comparativo da Lei Federal n.º 11.977/2009 com a Lei Federal n.º 13.465/2017

Parâmetro	Lei Federal n.º 11.977/2009	Lei Federal n.º 13.465/2017	Análise
Conceito de Reurb	Conjunto de medidas jurídicas urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, a fim de garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.	Abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes	O conceito não foi apenas resumido, mas foi também retirado do cerne do diploma legal o termo “direito à moradia”.
Função social da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado	Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.	Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.	A mudança do conceito de Reurb foi acompanhada da supressão da função social da propriedade urbana e do meio ambiente ecologicamente equilibrado do cerne da legislação.
Áreas regularizáveis	Art. 47. Assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares em áreas urbanas, com predomínio de moradia	Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais	Núcleos informais classificados como urbanos, mesmo que localizados em áreas rurais. Na Lei Federal n.º 13.465/2017, é permitida a regularização de

		destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Art. 11. [...] II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.	conjuntos habitacionais ou condomínios horizontais.
Crítérios de consolidação da ocupação	Art. 47. Área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 hab./ha e malha viária implantada, eu tenha no mínimo 2 equipamentos de infraestrutura urbana	Art. 11. Núcleo urbano informal consolidado é aquele de difícil reversão, considerando o tempo da ocupação, na natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município.	Com a Lei Federal n.º 13.465/2017, ocorre o fortalecimento da autonomia do município nos processos de Reurb. Além disso, não há mais o critério mínimo de densidade demográfica, como havia na Lei Federal n.º 11.977/2009, bastando que seja observada a difícil reversão.
Projeto de Regularização Fundiária	Art. 51. Áreas ou lotes a serem regularizados e, quando for o caso, as edificações a serem relocadas; • vias de circulação existentes ou projetadas e, quando possível, outras áreas destinadas a uso público; • medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; • condições para promover a segurança da população em situações de risco; • medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.	Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: I - Levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado.	As exigências técnicas na nova legislação, no que se refere ao projeto de regularização fundiária, são definidas de forma objetiva e mais detalhada.
Registro de Regularização Fundiária	Certidão da matrícula ou transcrição referente à gleba objeto de parcelamento; Planta e memorial descritivo do parcelamento objeto de regularização.	A Certidão de Regularização Fundiária, sendo o ato administrativo da aprovação da Reurb, deverá conter, no mínimo: I - o nome do núcleo urbano regularizado; II - a localização; III - a modalidade da regularização.	Conforme o art. 30 da Lei Federal n.º 13.465/2017, ficou definido que compete aos municípios classificar as modalidades da Reurb e emitir a CRF.

Fonte: Adaptado de Macedo, Torres e Lima (2022).

Embora a Lei Federal n.º 13.465/2017 tenha modificado significativamente a Lei Federal n.º 11.977/2009, ela deve se alinhar ao Estatuto da Cidade, evitando conflitos com seus princípios e objetivos. A hierarquia das normas, conforme Kelsen (2003), exige a observância do EC como fundamento da política urbana. Além disso, a legislação nacional deve estar em consonância com o ordenamento internacional, em particular com a NAU (Habitat III)⁹ e a Agenda 2030¹⁰, que almejam cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

Como já destacado, o EC regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade e a política urbana em função do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como da preservação do meio ambiente.

O Estatuto da Cidade foi sancionado destacando a regularização fundiária como uma das diretrizes gerais da política urbana. A Reurb é mencionada explicitamente no art. 2º, XIV, como um dos principais objetivos da política urbana e um instrumento jurídico de extrema relevância, não apenas como um processo autônomo, mas também como um dos fundamentos

⁹ Conforme Rolim (2020), desde 1976, a cada 20 anos, uma conferência é realizada pelas Organizações das Nações Unidas (ONU) com o intuito de discutir e planejar uma agenda urbana de caráter sustentável, a qual deverá ser observada pelos países membros nos próximos 20 anos. Desde o seu surgimento, apenas três conferências foram realizadas: Habitat I, no ano de 1976, em Vancouver (Canadá), que resultou na Declaração de Vancouver e no Plano de Ação de Vancouver; Habitat II, no ano de 1996, em Istambul (Turquia), que resultou na Agenda Habitat; e Habitat III, no ano de 2016, em Quito (Equador), que originou a Nova Agenda Urbana. A Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) foi realizada em Quito (Equador) no período de 17 a 20 de outubro de 2016, contando com a presença de representantes de 167 países, com o objetivo de pactuar uma nova agenda urbana, baseada no compromisso com uma urbanização sustentável para todos. A concepção defendida na Agenda é a de “cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos” (ONU, 2016). O Brasil foi oficialmente representado no evento por uma delegação de técnicos do Ministério das Cidades.

¹⁰ A Agenda 2030 é um plano de ação, chancelado pela ONU, desenvolvido em favor das pessoas e do planeta, que busca o equilíbrio da relação entre os homens e deles com o meio ambiente. Esse plano possui 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que buscam promover a paz e a prosperidade universal: “1) acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2) acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; 3) assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 4) assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; 5) alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; 6) assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; 7) assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; 8) promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável e fomentar a inovação; 9) construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; 10) reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles; 11) tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12) assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 13) tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; 14) conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; 15) proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; 16) promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; e 17) fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015).

para o direito de preempção (art. 26, I) e a transferência do direito de construir (art. 35, III). Essa regulamentação também é integrada às operações urbanas consorciadas (art. 32, § 2º, II), demonstrando a importância da regularização fundiária para a construção de cidades mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis.

A abordagem da Reurb no Estatuto da Cidade pode ser compreendida como ampla e integrada, ao buscar a promoção da legalização de assentamentos e ocupações irregulares, a melhoria da infraestrutura e a promoção do desenvolvimento econômico e social. Além disso, a regularização fundiária também é definida como eixo estruturante para a garantia do direito à moradia e a função social da propriedade, tornando-a um instrumento essencial para a construção de cidades que atendam às necessidades das pessoas.

Em consonância com a Lei Federal n.º 10.257/2001, a regularização compreendida no âmbito normativo federal é definida como plena e integrada. A Lei Federal n.º 13.465/2017, em seu art. 9º, *caput*, alinha-se a esse instrumento ao estabelecer que, a partir de sua vigência, ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Reurb, abrangendo **“medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”** (Brasil, 2017, grifo nosso).

A construção desse novo marco legal introduz uma série de inovações significativas, dentre as quais se destaca a conceituação da informalidade, que é apresentada sob a perspectiva de núcleo urbano informal. Ademais, a lei aborda o instituto da legitimação fundiária, contempla o tratamento do condomínio urbano simples, insere o direito de laje, propicia uma desburocratização das ações de aprovação e registro das glebas, dentre outras modificações.

Ferreira Filho (2018) sugere que uma das maiores contribuições da Lei Federal n.º 13.465/2017 foi ter simplificado os projetos de regularização fundiária, priorizando a concessão de títulos de propriedade. Essa ênfase é evidente na variedade de formas de titulação previstas na lei, com critérios flexíveis que abrangem um amplo espectro de imóveis em situação irregular ou informal (legitimação fundiária, legitimação de posse, usucapião, entre outros), além de estabelecer que essa lista não é exaustiva. O destaque dado à “titulação de seus ocupantes” reforça essa perspectiva.

Comparando a Lei Federal n.º 11.977/2009 à Lei Federal n.º 13.465/2017, observa-se um aumento no número de instrumentos jurídicos para a Reurb, como o direito de laje e a legitimação fundiária. Adicionalmente, a legislação prevê a possibilidade de regularização em assentamentos informais consolidados em áreas de preservação ambiental, caso sejam

realizados estudos ambientais e comprovadas melhorias ecológicas em relação à ocupação anterior.

Ademais, a Lei Federal n.º 11.952/2009, já revogada, não definia com precisão os elementos do projeto de regularização fundiária (Brasil, 2009b), enquanto na norma vigente os critérios são definidos de forma clara e objetiva. Em relação à dimensão demográfica dos núcleos urbanos, a lei deixou de especificar o número mínimo de habitantes; na norma revogada, era estabelecido o número mínimo de 50 habitantes. Além disso, a Lei Federal n.º 13.465/2017 suprimiu do texto legal anterior o termo “direito à cidade” e deu ênfase ao processo de titulação.

Um dos dispositivos mais importantes a ser observado na Lei Federal n.º 13.465/2017 é o art. 11, pois estabelece diversos conceitos imprescindíveis para a adequada interpretação e aplicação da norma:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: I - **núcleo urbano**: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; II - **núcleo urbano informal**: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; III - **núcleo urbano informal consolidado**: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município; IV - **demarcação urbanística**: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município; V - **Certidão de Regularização Fundiária (CRF)**: documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos; VI - **legitimação de posse**: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse; VII - **legitimação fundiária**: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb; VIII - **ocupante**: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais (Brasil, 2017, grifos nossos).

Sobre os conceitos apresentados, destacam-se, nesse momento, o de “núcleo urbano”, de “núcleo urbano informal” e de “núcleo urbano informal consolidado”, pois é a partir do entendimento dessas definições que temos a delimitação de aplicação da Reurb.

O núcleo urbano é uma área que apresenta características urbanas (processo de industrialização, infraestrutura e serviços específicos da demanda urbana, alta densidade demográfica e outros), independentemente de ter sido ou não planejada ou regularizada pelo poder público. Por outro lado, o núcleo urbano informal é aquele que pode até ter certa organização e infraestrutura, mas não atende aos padrões urbanísticos e ambientais normativos ou não tem seu título aquisitivo registrado de forma adequada no órgão competente (registro de imóveis da circunscrição).

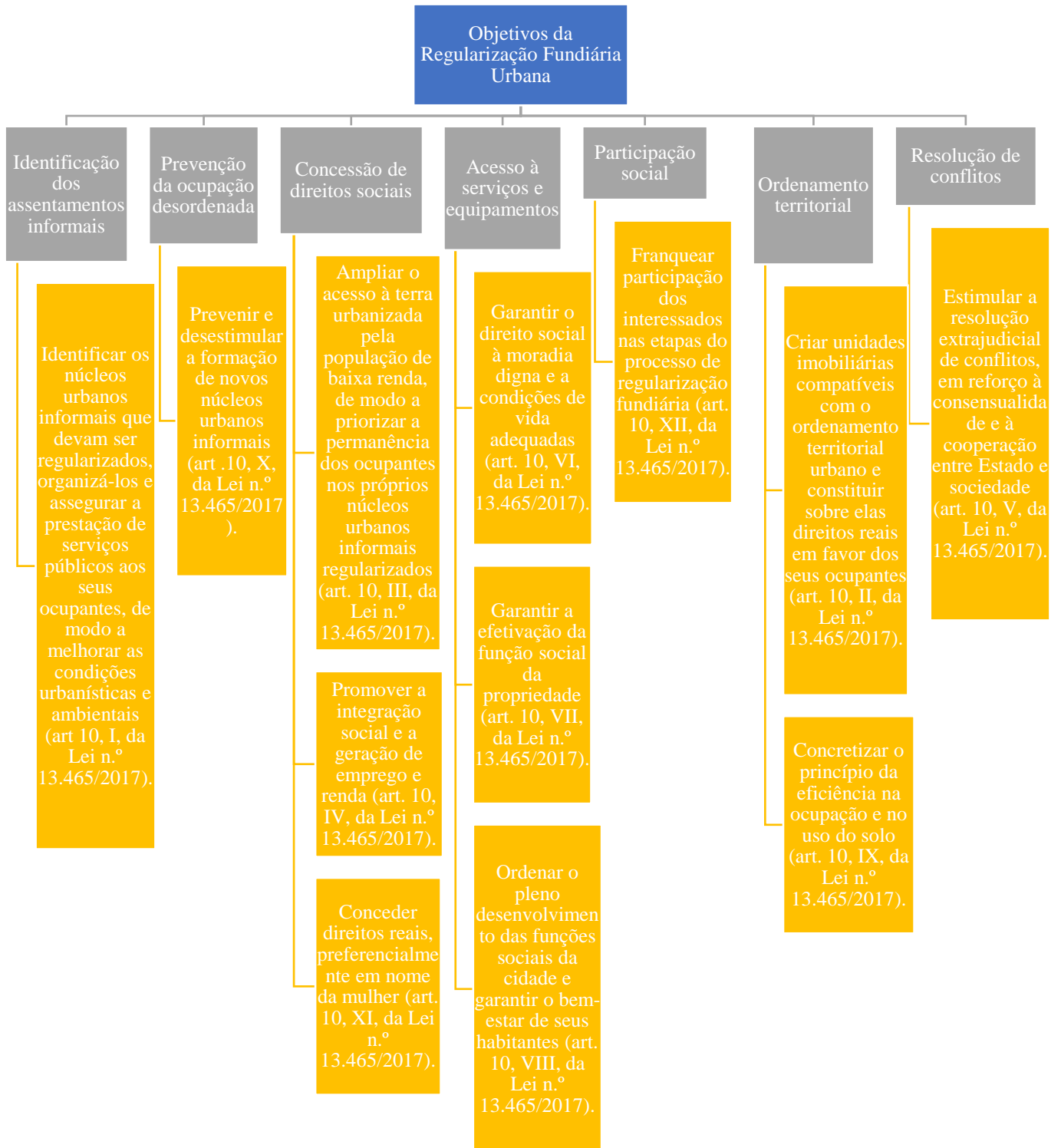
Já o núcleo urbano informal consolidado é aquele espaço com características urbanas que, apesar de não ter sido regularizado pelo poder público (seja por exibir inadequações urbanísticas e/ou ambientais, seja por ser fruto de uma ocupação clandestina ou ter o seu processo de registro irregular), demonstra certa estrutura e organização. São, assim, consolidados quando apresentam aspectos ambientais de difícil reversão, considerando o tempo de ocupação, a natureza das edificações em seus aspectos estruturais e sociais, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos.

Compreender as definições de núcleo urbano informal e de data de corte é fulcral para a aplicação da Reurb. A Lei Federal n.º 13.465/2017 estabelece que a Reurb pode ser aplicada em núcleos urbanos informais consolidados até 22 de dezembro de 2016, independentemente da titularidade do imóvel, localização, área ou número de unidades habitacionais. Contrariamente, Cunha (2021) argumenta que a lei não estabelece um marco temporal para sua aplicação, permitindo a regularização de núcleos consolidados após a publicação da Medida Provisória n.º 759/2016. No entanto, essa interpretação é refutada pelo próprio texto da lei, já que o art. 10, X, define como objetivo da Reurb prevenir e desestimular a formação de novas ocupações informais, o que implica a existência de um marco temporal para sua aplicação.

Em contrapartida, a doutrina é unânime em apontar uma lacuna na legislação federal quanto à definição objetiva de “núcleo urbano informal consolidado”. A lei não estabelece critérios claros e mensuráveis para determinar se uma ocupação informal se enquadra nessa categoria, deixando a cargo do poder público municipal a responsabilidade de definir esses critérios. Essa ausência de parâmetros objetivos na legislação federal gera incertezas e insegurança jurídica, tanto para os ocupantes de áreas informais quanto para os gestores públicos responsáveis pela implementação da Reurb. Sem diretrizes claras e uniformes, a definição pode variar de acordo com a interpretação de cada município, resultando em disparidades no tratamento de situações semelhantes.

É preciso mencionar também que a regularização fundiária urbana, contemplada pela Lei Federal n.º 13.465/2017, está contida na categoria de direito difuso, entendido como um direito que não pertence a um único indivíduo ou, ainda, como um direito que atende aos interesses de uma coletividade. Partindo dessa perspectiva, é importante ressaltar os objetivos da política estabelecidos no art. 10 da lei (Figura 10).

Figura 10 – Objetivos da Regularização Fundiária Urbana



Fonte: Elaboração própria (2024), com base no art. 10 da Lei Federal n.º 13.465/2017 (Brasil, 2017).

Os propósitos delineados no art. 10 direcionam iniciativas para assegurar o direito à moradia digna (o que inclui padrões de vida apropriados para seus habitantes), bem como garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade, com o aprimoramento das condições

urbanísticas e ambientais. Para ilustrar esse espírito da norma, focamos no art. 10, I, em que está consignado que a Reurb deve “assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais” (Brasil, 2017).

O art. 10 está de acordo com os princípios do art. 9º, § 1º, da mesma lei, o qual, conjugado ao art. 1º do Decreto Federal n.º 9.310/2018, estabelece como princípios da regularização fundiária a “sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente” (Brasil, 2017). Esses princípios têm caráter interdisciplinar e já estavam consagrados no Estatuto da Cidade. Os objetivos da Reurb, da forma que foram estabelecidos no art. 10, configuram importantes arranjos para o cumprimento das diretrizes estabelecidas no art. 9º, § 1º.

Por outro lado, a Lei Federal n.º 13.465/2017 parece ensejar contradições internas. O art. 10, II, prevê que os direitos reais se formam com a produção de unidades imobiliárias, todavia admite, no art. 36, § 3º, a implantação da infraestrutura posterior à titulação. Essa autorização entra em conflito com os objetivos sociais da Reurb listados no art. 10, porque prioriza o valor de troca do imóvel, utilizando um direito social para fins financeiros. Afinal, um imóvel legalizado, mesmo sem condições de habitabilidade, pode ser comercializado no mercado formal e oferecido como garantia para instituições bancárias.

A possibilidade de implementação posterior das obras de infraestrutura sem previsão de sanções, conforme previsto no art. 36, § 3º, da Lei Federal n.º 13.465/2017, aumenta os riscos de inadequação urbanística e ambiental dos domicílios, contribuindo para o distanciamento entre a cidade planejada e a cidade real.

Kelsen (2003) defende que a sanção em caso de descumprimento é o que diferencia uma norma jurídica de uma norma moral, garantindo a efetividade do Direito. Desse modo, a ausência de penalidade prevista para o descumprimento da implementação das obras e serviços previstos no cronograma pode comprometer a funcionalidade dos bens e sua destinação social.

Apesar dessa lacuna, não se pode afirmar que a Lei Federal n.º 13.465/2017 se fundamenta exclusivamente na emissão e registro de títulos de propriedade. O cerne dessa legislação é alicerçado na regularização fundiária plena, conforme delineado nos arts. 9º e 10º. Logo, embora a regularização jurídica das glebas seja imprescindível, ela não deve ocorrer de modo isolado, mas sim inserida em um contexto mais amplo de regularização fundiária.

A Reurb transcende os elementos jurídicos referentes à titulação, pois é a concretização da simbiose entre a cidade formal e a cidade material. A cidade formal se refere às estruturas normativas e instituições que compõem a urbe, enquanto a cidade material se refere às pessoas

e comunidades efetivamente existentes. Portanto, a Reurb é um instrumento que busca harmonizar essas duas dimensões.

A prática de legalização isolada, sem considerar outros aspectos sociais e urbanísticos, já foi observada em outros países, como no Peru, onde se constatou sua ineficiência. A experiência peruana, baseada na teoria de Hernando de Soto (2001), critica a irregularidade fundiária não por uma preocupação humanística (voltada ao bem-estar dos ocupantes), mas sim em razão de seu impacto na “produção de riquezas do país”.

Soto (2001) considera os imóveis irregulares “capital morto”, que não geram riquezas, e defende que a regularização os transforma em “capital vivo”, pois passam a ser ativos no mercado formal nacional e internacional. Desse modo, defende que a irregularidade dos imóveis obsta o desenvolvimento dos países, em especial das nações “em desenvolvimento”.

A abordagem de Soto (2001), porém, negligencia as questões sociais e urbanísticas, como a necessidade de infraestrutura e serviços básicos para garantir condições dignas de moradia. Além disso, a simples titulação, sem considerar esses aspectos, pode levar à gentrificação e ao deslocamento de populações vulneráveis, além de perpetuar desigualdades sociais e aprofundar problemas urbanos.

Para Rosane Tierno, em oficina promovida pelo Portal Terra de Direitos (10 Perguntas [...], 2017) a Lei Federal n.º 13.465/2017 vem sendo compreendida como uma fábrica de títulos de propriedade com a falácia da concepção de “eficiência” do processo, voltada ao entendimento de criação de “capital vivo”. O histórico das visões atreladas à Reurb nos mostrou que essa perspectiva não é nova, mas representa, em verdade, um grande retrocesso. Essa abordagem pode contribuir com a manutenção do quadro de irregularidade urbanística e ambiental, desvirtuando completamente a compreensão da política.

Tierno (2017) destaca a complexidade das alterações promovidas pela Lei da Reurb, que impactaram cerca de 20 legislações, incluindo o Estatuto da Cidade e a Lei de Registros Públicos. A autora critica a nova lei por reduzir a regularização fundiária urbana à titulação do imóvel, ignorando a necessidade de medidas associadas a condições dignas de moradia e acesso à infraestrutura adequada. Tierno também aponta que a exposição de motivos da lei revela uma concepção de cidade baseada na “eficiência”, o que pode comprometer a busca por uma cidade mais justa e socialmente inclusiva (10 perguntas [...], 2017).

Diante do exposto, a abordagem mais ampla e integrada, independentemente da modalidade requerida, é fundamental, visto que a regularização fundiária não é apenas um processo legal, mas também um processo social e político.

Acerca das espécies, como visto, no art. 13 da Lei Federal n.º 13.465/2017 são definidas as principais modalidades: interesse social (Reurb-S) e interesse específico (Reurb-E). Existe também a modalidade inominada (Reurb-I), prevista no art. 69¹¹. A Reurb-S é aplicável aos assentamentos urbanos informais, desde que sejam ocupados por população de baixa renda. O Poder Executivo municipal pode determinar o critério para as famílias se classificarem como elegíveis à Reurb-S, porém, caso não o faça, será considerado o critério de renda familiar de até cinco salários-mínimos, conforme art. 103, I, do Decreto Federal n.º 9.310/2018 (Brasil, 2018).

Por sua vez, a Reurb-E, a partir de um critério residual, é aplicável aos demais assentamentos urbanos, ou seja, atinge precipuamente famílias de média e alta renda. A realidade na perspectiva econômica é preponderante para a delimitação da modalidade de Reurb a ser aplicada; em outras palavras, o critério é puramente econômico.

Impende salientar que a quantidade de imóveis possuídos pelo ocupante não influencia sua renda familiar, portanto não altera a modalidade de Reurb na qual foi enquadrado, apenas impede a aquisição de imóveis por legitimação fundiária na Reurb-S, o que não obsta o uso de outros instrumentos. Além disso, a Reurb-E também abrange aqueles que, independentemente da renda familiar, ocupam imóveis em núcleos exclusivamente não residenciais (núcleos industriais e comerciais), conforme o art. 5º, § 6º, do Decreto Federal n.º 9.310/2018.

É apropriado, ainda, destacar que a definição de “baixa renda” é um ato discricionário do poder público municipal, utilizado o critério da Lei Federal n.º 13.465/2017 apenas na ausência de norma específica. Essa situação, no entanto, levanta a seguinte questão: como estabelecer uma diretriz que oriente a definição de baixa renda, considerando a diversidade das cidades brasileiras?

O conceito de baixa renda pode variar significativamente de uma cidade para outra, dependendo de fatores como a economia local, a estrutura social e a qualidade de vida. Por exemplo, o que é considerado baixa renda em São Paulo/SP pode não o ser em Castanhal/PA. Portanto, de fato, o mais adequado é a construção de um conceito de baixa renda local e coletivo. A construção dessa definição de forma equivocada impacta a determinação da modalidade e pode reafirmar processos excludentes de acesso à moradia e à cidade.

Outro questionamento que se faz é sobre a finalidade dessa divisão, já que ambas objetivam regularizar assentamentos em situação de irregularidade. O legislador não construiu

¹¹ Lei Federal n.º 13.465/2017: “Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei” (Brasil, 2017).

as modalidades por um acaso ou capricho; isso ocorreu para que se pudessem ofertar subsídios diferenciados conforme realidades econômicas e sociais diversas, além de aplicar flexibilizações¹² mais rígidas ou brandas de acordo com a modalidade pleiteada. Assim, existem custos menores e isenções no processo de Reurb-S¹³; em contrapartida, há, supostamente, uma autonomia maior para o beneficiário na aquisição por Reurb-E.

À guisa de exemplo da diferença de implementação entre as modalidades, citamos o estudo técnico ambiental, cujos requisitos básicos se encontram no art. 4º, §§ 4º e 5º, do Decreto Federal n.º 9.310/2018. Para a implementação da Reurb-E, os requisitos estabelecidos como mínimos para o referido estudo estão previstos tanto no art. 65 da Lei Federal n.º 12.651/2012 (Código Florestal) quanto no art. 4º, § 6º do Decreto Federal n.º 9.310/2018¹⁴. Em relação à

¹² O art. 23 da Lei Federal n.º 13.465/2017, por exemplo, condiciona a aquisição de uma gleba por Reurb-S à existência de determinados requisitos, enquanto não coloca condicionantes na Reurb-E: “Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. § 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação” (Brasil, 2017). Além disso, o art. 16 dispõe que, no caso da Reurb-E ser promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada. Na Reurb-E, seu maior condicionante é o critério econômico.

¹³ Lei Federal n.º 13.465/2017: “§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S: I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; II - o registro da legitimação fundiária; III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S; VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo” (Brasil, 2017).

¹⁴ Decreto Federal n.º 9.310/2018, art. 4º: “§ 6º Na Reurb de Interesse Específico - Reurb-E, quando houver estudo técnico ambiental, este deverá comprovar que as intervenções da regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas e deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos previstos no art. 65 da Lei n.º 12.651, de 2012: I - caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; II - identificação dos recursos ambientais, dos passivos e das fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; III - especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, além de outros serviços e equipamentos públicos; IV - identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais, sejam subterrâneas; V - especificação da ocupação consolidada existente na área; VI - 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 - indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da área de preservação permanente com a proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; VIII - avaliação dos riscos ambientais; IX - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e X - demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d’água, quando couber” (Brasil, 2018).

Reurb-S, quando houver estudo técnico ambiental, este deverá contemplar os elementos previstos no art. 64 do Código Florestal e no art. 4º, § 5º do Decreto Federal n.º 9.310/2018¹⁵.

Igualmente, existem diferenças em relação ao custeio do processo, tanto da infraestrutura a ser implementada quanto das custas e emolumentos notariais. A orientação é clara: quando se trata de um espaço objeto de Reurb-S, o município assume a responsabilidade de fornecer a infraestrutura básica da malha urbana e arcar com os custos do processo, visando garantir o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. Já na Reurb-E, não há isenção do pagamento de custas e emolumentos, e os proprietários ou ocupantes da área a ser regularizada devem custear as obras de infraestrutura básica, seja em áreas particulares, seja em áreas públicas, segundo o disposto no art. 33, § 1º, II, da Lei Federal n.º 13.465/2017. As diferenças entre ambas as modalidades foram sintetizadas no Quadro 9.

Quadro 9 – Classificações de Reurb

Característica	Reurb-S	Reurb-E
Público-alvo	Núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda.	Demais núcleos urbanos informais não enquadrados na Reurb-S.
Estudo técnico ambiental	Deve contemplar os elementos previstos no art. 64 do Código Florestal e no art. 4º, § 5º do Decreto Federal n.º 9.310/2018.	Deve comprovar melhoria das condições ambientais e conter os elementos do art. 65 do Código Florestal e do art. 4º, § 6º do Decreto Federal n.º 9.310/2018.
Custeio da infraestrutura	O município assume a responsabilidade de fornecer a infraestrutura básica e arcar com os custos.	Os proprietários ou ocupantes devem custear as obras de infraestrutura básica.
Custas e emolumentos	Isenção do pagamento (art. 13, §1º, da Lei Federal n.º 13.465/2017).	Não há isenção do pagamento.
Legitimação fundiária	Existem condicionantes para aquisição por legitimação fundiária de uma gleba enquadrada como Reurb-S (art. 23, §1º, da Lei Federal n.º 13.465-2017). Por exemplo, o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de outro imóvel para fim residencial.	Não há condicionantes específicas para a aquisição por legitimação fundiária, nos termos do art. 23 da Lei Federal n.º 13.465/2017.

Fonte: Adaptado da Lei Federal n.º 13.465/2017 (Brasil, 2017) e do Decreto Federal n.º 9.310/2018 (Brasil, 2018).

Um dos principais requisitos da Reurb, que deverá ser custeado pelo município ou pelo requerente/beneficiário, é o projeto de regularização fundiária. Porém, para a Reurb-I,

¹⁵ Decreto Federal n.º 9.310/2018, art. 4º: “§ 5º Na Reurb de Interesse Social - Reurb-S, quando houver estudo técnico ambiental, este deverá comprovar que as intervenções da regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas e deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos previstos no art. 64 da Lei n.º 12.651, de 2012: I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II - especificação dos sistemas de saneamento básico; III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII - demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d’água, quando couber” (Brasil, 2018).

inominada, essa exigência é inexistente¹⁶. Os requisitos essenciais do projeto, previstos nos arts. 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017, estão descritos no Quadro 10.

¹⁶ Lei Federal n.º 13.465/2017: “Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei. § 1º O interessado requererá ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos: I - planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público; II - descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso; III - documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade. § 2º **A apresentação da documentação prevista no § 1º deste artigo dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos**” (Brasil, 2017, grifo nosso).

Quadro 10 – Conteúdo mínimo da Reurb

INSTRUMENTOS	DESCRIÇÃO
Instrumentos político-administrativos	<p>Planta do perímetro de regularização com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, nos termos do art. 35, II, da Lei Federal n.º 13.465/2017;</p> <p>Termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cronograma físico, nos termos do art. 35, X, da Lei Federal n.º 13.465/2017.</p>
Instrumentos de planejamento	<p>Levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado, com registro de responsabilidade técnica (Anotação de Responsabilidade Técnica ou Registro de Responsabilidade Técnica), que indique as unidades imobiliárias, construções, sistema viário, áreas públicas, acidentes geográficos e demais elementos (artificiais ou naturais), nos termos do art. 35, I, da Lei Federal n.º 13.465/2017;</p> <p>Cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensação urbanística, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária, nos termos do art. 35, IX, da Lei Federal n.º 13.465/2017;</p> <p>Estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental, nos termos do art. 35, III, da Lei Federal n.º 13.465/2017;</p> <p>Estudo técnico para situações de risco geotécnico, inundação ou outros riscos especificados em lei, quando for o caso, nos termos do art. 35, VII, da Lei Federal n.º 13.465/2017;</p> <p>Estudo técnico ambiental, para fins de interesse ambiental, observando o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei Federal n.º 12.651/2012, nos termos do art. 35, VIII, da Lei Federal n.º 13.465/2017;</p> <p>Projeto urbanístico:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) áreas ocupadas, sistema viário, unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; c) delimitação de quadras e lotes; d) logradouros, espaços livres, áreas ou edifícios públicos e equipamentos urbanos; e) eventuais áreas já usucapidas ou tituladas; f) medidas de adequação para correção de desconformidades, quando necessárias; g) medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias; h) obras de infraestrutura essencial (soluções individuais ou coletivas de água potável, coleta e tratamento de esgotamento sanitário, energia elétrica domiciliar, drenagem, dentre outros equipamentos definidos pelo município) quando necessárias; i) outros requisitos definidos pelo município. <p>Nos termos do art. 35, IV e do art. 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017.</p> <p>Memoriais descritivos, nos termos do art. 35, V, da Lei Federal n.º 13.465/2017;</p> <p>Proposta de soluções ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso, nos termos do art. 35, VI, da Lei Federal n.º 13.465/2017.</p>
Ordenamento territorial	<p>Projeto urbanístico:</p> <ul style="list-style-type: none"> b) unidades imobiliárias a serem regularizadas, com suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e o número de sua designação cadastral (exige abertura de inscrição imobiliária, cadastro imobiliário municipal, atividades econômicas e serviços, infraestrutura, logradouros etc.), nos termos do art. 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017.

Fonte: Adaptado de Santos (2018).

Conforme observamos, os arts. 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017 estabelecem os critérios essenciais que devem estar presentes no projeto de regularização fundiária. Esses requisitos incluem instrumentos político-administrativos, instrumentos de planejamento e diretrizes voltadas ao ordenamento territorial.

O art. 35 da referida lei estabelece requisitos mínimos para a implementação da Reurb, tais como levantamento planialtimétrico e cadastral (que deve ser georreferenciado); planta do perímetro; levantamento das desconformidades (considerando os aspectos jurídico, urbanístico e ambiental); projeto urbanístico; memorial descritivo; proposta de soluções para as inconformidades identificadas; análise técnica de riscos; estudo técnico de natureza ambiental; cronograma físico de implementação das obras necessárias e termo de compromisso.

O art. 36, por sua vez, trata especificamente do projeto urbanístico. Ele deve conter diversos dados que façam a leitura das conformidades e desconformidades presentes no núcleo. Isso inclui indicar a presença de edificações, áreas públicas, sistema viário, unidades imobiliárias objeto da regularização (com designação cadastral), confrontantes, área de preservação ambiental ou de risco, se houver, entre outras informações.

Além disso, o projeto precisa também apresentar soluções de adequação para correção das irregularidades. Assim, deve fornecer informações sobre obras de infraestrutura essencial¹⁷, como sistemas de distribuição de água potável; sistemas de coleta e tratamento de esgoto sanitário; rede de energia elétrica dos imóveis, quando necessário, e outros equipamentos a serem delineados pelo ente municipal, de acordo com as necessidades locais e as características regionais.

Em síntese, no bojo do art. 35 da Lei Federal n.º 13.465/2017, foram indicadas as diretrizes gerais mínimas para a implementação da Reurb, elencando, dentre outros pontos, a elaboração do projeto urbanístico. Já o art. 36 delinea as informações essenciais que devem ser incluídas no projeto. O objetivo de ambos os dispositivos é assegurar a regularização da propriedade imobiliária e promover a melhoria das condições de vida da população.

Quanto aos institutos jurídicos (Quadro 11), no art. 15 da Lei Federal n.º 13.465/2017 e no art. 8º do Decreto Federal n.º 9.310/2018, são elencadas as diversas possibilidades disponíveis para a Reurb, como usucapião, direito de preempção, consórcio imobiliário, concessão de direito real de uso, doação, compra e venda e desapropriação por interesse social,

¹⁷ Lei Federal n.º 13.465/2017, 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” (Brasil, 2017).

entre outros. O rol presente no artigo supracitado é meramente exemplificativo, ou seja, uma lista aberta (*numerus apertus*), uma vez que, na redação do dispositivo, é utilizada a expressão “sem prejuízo de outros que se apresentem adequados”.

Quadro 11 – Institutos jurídicos na Lei Federal n.º 13.465/2017

INSTITUTO JURÍDICO
Legitimação fundiária
Legitimação de posse
Usucapião
Desapropriação em favor dos possuidores
Arrecadação de bem vago
Consórcio imobiliário
Desapropriação por interesse social
Direito de preempção
Transferência do direito de construir
Requisição (em caso de perigo público iminente)
Intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular
Alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor
Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM)
Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)
Doação
Compra e venda

Fonte: Elaboração própria (2024), com base na Lei Federal n.º 13.465/2017 e no Decreto Federal n.º 9.310/2018.

A lei também introduziu uma variedade de instrumentos jurídicos para lidar com a regularização fundiária no Brasil, incluindo a legitimação de posse¹⁸, a legitimação fundiária¹⁹

¹⁸ A legitimação de posse, nos termos do art. 25 da Lei Federal n.º 13.465/2017, é um instrumento jurídico exclusivo da regularização fundiária urbana. Por meio desse instrumento, o poder público confere título de reconhecimento de posse a quem exercer, sem oposição, há mais de cinco anos, posse direta, com finalidade de moradia, de imóvel público ou privado, como área urbana de até 250 m². Esse título de legitimação de posse é conversível em aquisição de direito real de propriedade, desde que atendidos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal ou de usucapião, conforme art. 11, VI, da Lei Federal n.º 13.465/2017. Caso não sejam atendidos os critérios do art. 183, a legitimação de posse poderá ser convertida em título de propriedade, observando-se os requisitos de usucapião estabelecidos no Código Civil. A legitimação de posse constitui um 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.

¹⁹ A legitimação fundiária, nos termos do art. 23 da Lei Federal n.º 13.465/2017, constitui uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade. Tal aquisição é conferida por ato da administração pública no âmbito da Reurb, conforme art. 11, VII, da mesma lei. O instrumento permite que o ocupante de uma unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de um núcleo urbano informal consolidado (existente em 22 de dezembro de 2016, nos termos do art. 9º, § 2º), adquira a propriedade do imóvel, seja público, seja privado. A principal característica da legitimação fundiária é o seu caráter originário de aquisição da propriedade. Isso significa que o ocupante passa a ser o proprietário do imóvel sem que haja qualquer relação com o domínio anterior, independentemente da validade ou não do título anterior, estando livre de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições existentes em sua matrícula de origem (exceto aqueles referentes ao próprio legitimado). Nesse sentido, a legitimação fundiária se assemelha ao instituto da usucapião, porém com a diferença de que é conferida por ato do poder público, e não por meio de prescrição aquisitiva.

e a demarcação urbanística²⁰, que são exclusivas da Reurb. Essa lei representa um esforço significativo do legislador de disponibilizar uma ampla gama de institutos jurídicos para promover a regularização fundiária no Brasil, bem como de adequar a legislação às diversas situações fáticas encontradas no complexo cenário da propriedade de terras no país.

No entanto, é fulcral realizar uma análise crítica dessa iniciativa, pois, apesar de a desburocratização do processo de titulação ser meritória ao propiciar o acesso dos ocupantes a seus direitos formais e jurídicos, devemos nos debruçar também sobre os possíveis efeitos advindos dessa desburocratização.

A criação de capital vivo, advinda da maior facilidade na obtenção dos títulos de propriedade, poderá trazer certo efeito benéfico momentâneo e, ainda, criar uma suposta sensação de maior segurança jurídica (que poderá, às vezes, ser, além de aparente, efetiva). Todavia, essa facilidade pode também servir de criadouro para fenômenos negativos do processo de urbanização, considerando o contexto neoliberal em que estamos inseridos. Isso inclui os riscos de gentrificação e especulação imobiliária, os quais maculam expressivamente o acesso democrático à cidade.

Registre-se aqui que a desburocratização poderá ensejar irregularidades e um espaço para fraudes quanto ao prolongamento da regularização, caso não seja acompanhada de meios reais de controle e fiscalização do processo de regularização. Do contrário, colocará em xeque a segurança jurídica dos títulos expedidos e a própria segurança das propriedades.

²⁰ A demarcação urbanística é um procedimento administrativo realizado no âmbito da regularização fundiária urbana, nos termos do art. 19 da Lei Federal n.º 13.465/2017. Trata-se de um mecanismo pelo qual o poder público identifica e delimita com precisão os imóveis públicos e privados abrangidos por um núcleo urbano informal consolidado, com o objetivo de viabilizar a regularização daquela área. Quando não há matrícula ou caracterização exata do imóvel ocupado registrada em cartório, a demarcação urbanística se torna um passo essencial para o início do projeto de regularização. Por meio de um levantamento topográfico prévio da área do assentamento, é possível determinar o exato perímetro da região a ser regularizada, estabelecendo suas medidas, confrontações e localização. Esse procedimento permite identificar os elementos necessários à regularização, incluindo a situação de domínio (propriedade) dos imóveis envolvidos. Finalizado o projeto de demarcação urbanística, com a descrição precisa de medidas e confrontantes, o documento é aprovado pelo órgão responsável do município promotor ou interveniente da Reurb. Em seguida, é emitido o Auto de Demarcação Urbanística. O município deve notificar os interessados sobre a existência da demarcação, para que se manifestem, caso haja alguma impugnação. Para os entes federativos o prazo é de 30 dias e para os demais interessados 15 dias. Não havendo resposta, ou havendo anuência, ou não oposição, o projeto de demarcação urbanística é prenotado no cartório de registro de imóveis competente, acompanhado dos resultados das notificações dos entes das demais esferas públicas e dos registros atualizados da área e dos imóveis dos confrontantes. Caso haja impugnação do proprietário e/ou dos confrontantes, o Oficial de Registro de Imóveis, verificando relevância no tema, notifica o poder público para que se manifeste em 60 dias. Após esse prazo, é intentado o acordo entre as partes. Não sendo possível acordo, a prenotação é devolvida ao poder público, que deverá adotar as medidas cabíveis para a resolução do conflito. Destaca-se que, antes da entrada em vigor da Lei Federal n.º 13.465/2017, a demarcação urbanística era utilizada apenas nos procedimentos de regularização de interesse social. No entanto, com o novo marco legal, esse instrumento passou a ser aplicável também nos casos de interesse específico, ampliando seu escopo de atuação.

Antes de dar prosseguimento à análise das fases do processo de Reurb, é importante estabelecer que a Reurb é uma sucessão de atos administrativos. Segundo Di Pietro (2011), um ato administrativo pode ser definido como a declaração do Estado (ou do seu representante), que produz efeitos jurídicos imediatos, observando a lei, e é sujeito a controle pelo Poder Judiciário, sob o regime jurídico de direito público.

Podemos afirmar que o procedimento para materializar a vontade do Estado deve seguir os princípios básicos da Constituição Federal, dispostos no art. 37, *caput*, quais sejam moralidade, legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. Adicionalmente, a Reurb é uma oportunidade de apoiar a Agenda 2030, em especial os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 11 (cidades e comunidades sustentáveis) e 16 (paz, justiça e instituições eficazes).

Não obstante, é ainda preciso compreender esse procedimento a partir do viés da função pública. Nas palavras de Di Sarno (2004), não está estabelecida de forma clara, em nenhuma norma jurídica brasileira, a função pública enquanto princípio, mas o poder público deve buscar interesses coletivos ou de essência pública no exercício de todas as suas atividades. As etapas do processo, segundo o art. 28 da Lei Federal n.º 13.465/2017, estão dispostas, de forma resumida, no Quadro 12.

Quadro 12 – Fases do procedimento de regularização fundiária urbana

FASE	DESCRIÇÃO
I	Requerimento dos legitimados
II	Processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes
III	Elaboração do projeto de regularização fundiária
IV	Saneamento do processo administrativo
V	Decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade
VI	Expedição da CRF pelo Município
VII	Registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada

Fonte: Elaboração própria (2024), com base no art. 28 da Lei Federal n.º 13.465/2017.

No que concerne à legitimidade para requerer a regularização fundiária, o rol está definido no art. 14, que contempla os entes públicos (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades da administração pública indireta), os beneficiários/interessados (incluindo os loteadores), o Ministério Público e a Defensoria Pública (desde que agindo em favor de beneficiários hipossuficientes) (Figura 11)²¹.

²¹ A Defensoria Pública e o Ministério Público têm legitimidade para realizar todos os atos necessários à regularização fundiária urbana, incluindo aqueles relacionados ao registro perante o registro de imóveis

Figura 11 – Legitimados para requerer a Reurb



Fonte: Elaboração própria (2024), com base na Lei Federal n.º 13.465/2017.

A práxis revela que o poder público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e os órgãos de defesa do Estado (Ministério Público²² e Defensoria Pública), em sua função de proteção dos direitos fundamentais, são frequentemente os requerentes da Reurb-S. Já nos casos de Reurb-E, os loteadores e os beneficiários individuais são os principais solicitantes. É importante mencionar que a Lei Federal n.º 13.465/2017 e o Decreto Federal n.º 9.310/2018 tratam dos legitimados para requerer a instauração da regularização fundiária urbana; no entanto, eles não fazem distinção sobre os legitimados para requerer a Reurb-S e a Reurb-E.

Os entes municipais²³ desempenham um papel importante entre os legitimados para requerer a Reurb, não apenas como requerentes, mas também como responsáveis pelo

competente. Isso significa que esses órgãos públicos têm a atribuição legal de conduzir e acompanhar todo o processo de regularização, desde as etapas iniciais até a conclusão com o devido registro da propriedade.

²² O Ministério Público é uma instituição independente, que não integra o Poder Judiciário, e se caracteriza pela sua autonomia funcional e administrativa em relação ao Poder Executivo. Sua missão primordial é a defesa dos direitos da sociedade, conforme assegurado pela Constituição Federal de 1988. A atuação do Ministério Público na regularização fundiária não ocorre somente em razão da defesa do direito social à moradia, mas também porque a ordem urbanística se configura como um direito difuso e coletivo. O *parquet* tem a prerrogativa de requerer diretamente a instauração da Reurb ou ainda provocar o ente municipal para que este inicie os trâmites necessários. Podendo, inclusive, através de inquérito civil e/ou ação civil pública exigir dos responsáveis (entidades privadas ou públicas) a efetivação da regularização fundiária. Desse modo, na sua função de fiscal do poder público, o Ministério Público deve acompanhar os procedimentos de Reurb, observando, entre outros aspectos, a conformidade da execução das políticas com os requisitos estabelecidos na legislação vigente. É fundamental que essa fiscalização observe a proteção das áreas de preservação ambiental e a instauração das obras de infraestrutura essencial, evitando o retrocesso ambiental e social.

²³ O direito pátrio definiu, ainda, uma divisão de competências constitucionais entre as instâncias federativas. Expõe Fischer (2014) que a Carta Magna pauta essa repartição de competências no “federalismo do equilíbrio”, de tal modo que União, Estados e Municípios exerçam suas autonomias em suas respectivas esferas. A União se tornou responsável por instituir as diretrizes da habitação (art. 21, XX, CF), promover programas de moradia e melhoria da qualidade habitacional das cidades junto aos entes municipais e estaduais (art. 23, IX, CF) e editar normas gerais sobre a política urbana (art. 24, I, CF). Aos Estados-membros foram atribuídas a responsabilidade de instituir política pública de habitação (art. 23, IX, CF) e a possibilidade de instituir regiões metropolitanas,

processamento do procedimento. Conforme especificado no art. 30 da Lei Federal nº 13.465/2017, os municípios têm a responsabilidade de classificar a modalidade de Reurb, examinar e aprovar os projetos de regularização fundiária e emitir a CRF.

A lei também estabelece prazos e procedimentos para a classificação da Reurb pelos municípios, prevendo a possibilidade de fixação automática da modalidade indicada pelo legitimado, em caso de inércia do município.

A fase de requerimento da instauração deverá ser precedida de levantamento das desconformidades/irregularidades jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. O requerimento é o início do procedimento de Reurb e deve seguir as diretrizes estabelecidas na legislação vigente. É nesse momento que deve ser solicitado o enquadramento da Reurb em uma das modalidades existentes. É imprescindível destacar que o município ou o Distrito Federal tem competência exclusiva para definir a modalidade de enquadramento da regularização que está sendo pleiteada, independentemente da modalidade solicitada pelo interessado (art. 30, § 2º, da Lei Federal nº 13.465/2017; art. 26 do Decreto Federal nº 9.310/2018).

Assim, a administração pública municipal deve, conforme dispõe o art. 30, § 2º, da Lei Federal nº 13.465/2017, classificar e, em seguida, eleger uma das espécies de modalidade da Reurb ou rejeitar o requerimento motivadamente. Desse modo, o município terá o prazo de 180 dias para indicar se a Reurb será classificada como Reurb-S ou Reurb-E ou para indeferir o procedimento. No entanto, a ausência de manifestação do ente municipal em 180 dias não impede a prosseguimento da via administrativa, nos termos do art. 30, § 3º, da mesma lei; pelo contrário, será concedida a manifestação do legitimado, todavia o município poderá, por meio de estudo técnico, realizar futuramente uma revisão da classificação estabelecida.

Na requisição deverão ser anexados os documentos pessoais dos beneficiários, como Registro Geral (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF), certidão de estado civil e outros, documentos do imóvel e, por fim, o projeto de regularização fundiária. Em se tratando de Reurb-S, faz-se necessária, ainda, a certidão negativa de propriedade.

Após a instauração do procedimento e a respectiva classificação da modalidade de Reurb, inicia-se o processamento administrativo do requerimento. Nessa fase, tanto os titulares de direitos reais sobre a unidade imobiliária quanto os confrontantes recebem um prazo para se manifestarem sobre a instauração do procedimento. O município ou o Distrito Federal também

microrregiões e aglomerações urbanas (art. 25, § 3º, CF). Aos Municípios foram conferidas a responsabilidade pela promoção de políticas de moradia (nos termos do art. 23, IX, CF) e pelo ordenamento territorial (art. 30, VIII, CF) e a prerrogativa de legislar sobre temas de interesse local (art. 30, I, CF). O art. 182 da CF destaca, igualmente, como função primordial dos Municípios, o planejamento urbanístico. Essa repartição federativa é fundamentada no princípio da predominância do interesse público (Brasil, 1988).

deve abrir prazo para manifestação de outros interessados, como terceiros que possam ser afetados pela regularização. O prazo de manifestação estabelecido deve primar pela ampla defesa e pelo contraditório, princípios fundamentais do processo administrativo.

A indicação dos confinantes deve ser realizada com o apoio do mapa do núcleo (anexado ao requerimento); após identificados, deverão ser devidamente notificados para se manifestarem no processo. A notificação poderá ser realizada por meio do envio de correspondência postal ao endereço constante da matrícula ou transcrição do imóvel, sendo imprescindível o comprovante de aviso de recebimento. Pode, ainda, ocorrer mediante publicação de edital, divulgado em local público e acessível, visando ampliar a divulgação do procedimento de regularização fundiária e garantir o conhecimento do processo por parte de todos os envolvidos.

A notificação deve advertir que a ausência de impugnação, isto é, o silêncio do interessado no prazo estabelecido, pode resultar na perda de um suposto direito que o notificado deseje solicitar sobre o imóvel objeto da Reurb. Essa advertência busca garantir a transparência e a publicidade do procedimento, qualidades essenciais para um ato administrativo.

É importante ressaltar que a notificação adequada dos interessados é fundamental para a validade do procedimento de Reurb. Caso a notificação não ocorra ou seja feita de maneira inadequada, o procedimento pode ser anulado, mesmo que a matrícula da unidade imobiliária já tenha sido gerada e o processo retorna à fase de notificação. Consorte Bandeira de Mello (2005), a anulação é a supressão de um ato administrativo ou da relação jurídica gerada por meio deste quando o ato foi produzido em desacordo com o ordenamento jurídico, isto é, com vício de legalidade. Trata-se de remédio jurídico com efeitos retroativos (*ex tunc*), destruindo todos os efeitos jurídicos produzidos pelo ato desde sua edição.

Se o proprietário, confinante ou outro interessado não apresentar nenhuma objeção ou contestação ao processo, o procedimento seguirá adiante sem obstáculos. No entanto, se houver impugnação apresentada, o procedimento pode ser alterado para uma resolução extrajudicial de composição de conflitos. Essa técnica visa resolver os conflitos e disputas que surjam durante o processo de Reurb, sem a intervenção do Poder Judiciário.

O art. 840 do Código Civil (Lei Federal n.º 10.406/2002) estabelece que “é lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas” (Brasil, 2002). Adicionalmente, o art. 841 permite a transação no tocante a “direitos patrimoniais de caráter privado” (Brasil, 2002). Diante disso, conclui-se que o procedimento extrajudicial de

composição de conflitos é um meio adequado para solucionar questões legais de maneira mais ágil e eficaz, sem a necessidade de judicialização.

Por permitir que as partes envolvidas realizem negociações para chegar a um acordo sem passar pelo processo judicial, a resolução extrajudicial de conflitos fomenta a paz social e colabora para que a Reurb seja implementada de modo menos burocrático e mais eficiente. Outra questão que deve ser enfrentada nessa fase é a verificação do projeto de regularização fundiária. Os requisitos mínimos desse levantamento estão anunciados nos arts. 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017, já elucidados no texto. Os requisitos supracitados, conforme demonstrado, não abarcam somente um levantamento topográfico (ainda que ele esteja incluso), mas versam também sobre o levantamento das desconformidades urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais do lote e do núcleo em que a unidade está inserida.

Quem deve analisar os levantamentos e outros documentos anexados para verificar a viabilidade/legalidade da Reurb é o município ou Distrito Federal (art. 30, II, da Lei Federal n.º 13.465/2017). O estudo de viabilidade deve contemplar questões como o lapso temporal de consolidação do núcleo urbano, a situação jurídica da unidade objeto de análise (mediante buscas no cartório de registro de imóveis da circunscrição), a localização da gleba em área de risco ou de proteção ambiental, entre outras definidas nos arts. 35 e 36 da lei e nas legislações urbanísticas e ambientais locais.

O descumprimento dos requisitos definidos como parâmetros mínimos pela legislação de Reurb para implementação da política também deve gerar a anulação do procedimento, pois o ato se tornará ilegal.

Em seguida, será realizado o saneamento do processo administrativo, que muito se assemelha à fase de saneamento estabelecida nos arts. 139, IX, e 357 do Código de Processo Civil (CPC). Sanear, em linhas gerais, significa organizar o processo e corrigir eventuais vícios. Logo, esse momento é propício para a administração pública verificar irregularidades e pendências, notificando os requerentes, quando for o caso. Essa etapa é também de competência do poder público municipal.

Ao final dessa fase, temos a publicação da decisão da autoridade competente, o chefe do Executivo municipal, mediante ato formal, que aprova o projeto de Reurb. Nessa decisão, são indicadas as intervenções a serem realizadas e os responsáveis pelas obras, de acordo com a modalidade instaurada, e são declarados os direitos de cada ocupante, nos termos do art. 40 da Lei Federal n.º 13.465/2017.

Mediante decreto executivo, ato formal e oficial, será publicada a decisão no site do município e no Diário Oficial, assegurando a publicidade e a transparência do processo. A publicação do referido decreto é um passo primordial para a efetivação da Reurb, porque permite que os ocupantes e demais interessados tenham acesso à decisão e possam exercer seus direitos e deveres. Desse modo, a publicação materializa a responsabilidade do poder público e a transparência do processo.

A partir desse momento, proceder-se-á à emissão da Certidão de Regularização Fundiária, etapa obrigatória para todas as modalidades de Reurb. A emissão é de competência privativa do município (art. 30, III, da Lei Federal n.º 13.465/2017). De acordo com o art. 41 da lei, a CRF é “o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado” e deve conter, no mínimo, as seguintes informações:

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

O registro da Reurb perante a serventia registral competente só poderá ocorrer mediante a apresentação da CRF, junto aos demais anexos (art. 28, VII, da Lei Federal n.º 13.465/2017). Essa certidão simultaneamente serve como prova oficial da regularização e confere direitos reais aos beneficiários.

A emissão é condicionada ao cumprimento dos procedimentos anteriores, que incluem, por exemplo, a demarcação urbanística, se necessário, e a publicação da decisão da autoridade competente de instauração do procedimento. Ademais, tanto os padrões dos memoriais descritivos quanto os das plantas e de outras representações gráficas serão considerados atendidos pelo poder público municipal com a publicação da CRF (art. 47 da Lei da Reurb).

A última etapa antes da entrega dos títulos é o alcance da formalização jurídica, materializada na instauração do procedimento registral pelo tabelião do cartório de registro de imóveis da circunscrição competente. Esse procedimento é regulamentado pelo Decreto Federal n.º 9.310/2018, em seu art. 42, *caput*, que estabelece que o notário registrador deve promover a prenotação e a autuação do título no prazo de 15 dias, podendo fazer exigências ou prosseguir com os atos de registro.

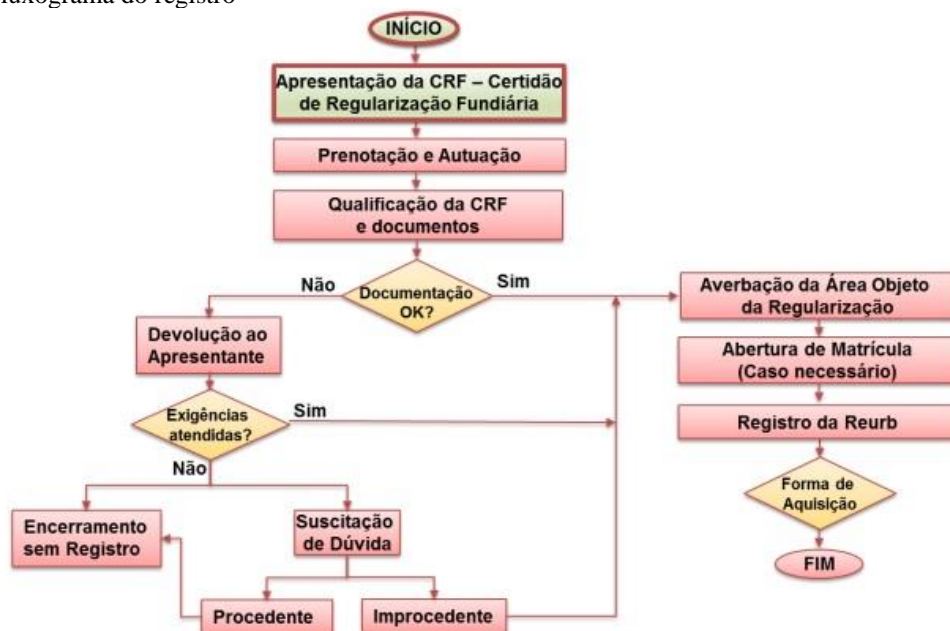
O registro imobiliário tem a função de depositário oficial e competente da propriedade imobiliária, bem como de todos os atos e negócios jurídicos relacionados. O registro imobiliário

é tratado no ordenamento jurídico pátrio especificamente na Lei Federal n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, também conhecida como a Lei de Registros Públicos, que dispõe, em seu art. 172, sobre a existência do registro como requisito essencial à validade do título (Brasil, 1973b). Dessa forma, enquanto não se registrar o título, o requerente não pode ser compreendido como “dono”, isto é, proprietário do imóvel.

O referido registro reveste-se de caráter constitutivo, ou seja, a inscrição do ato ou negócio jurídico referente à propriedade imóvel é uma condição *sine qua non* para sua plena eficácia e oponibilidade *erga omnes*. Isso ocorre porque, como afirmam os juristas pátrios, a propriedade imobiliária somente se aperfeiçoa com o registro no competente cartório de registro de imóveis, conforme preceitua o art. 1.245 do Código Civil (Brasil, 2002).

Também podemos afirmar que o registro imobiliário possui uma função declaratória, pois se destina a publicizar e dar conhecimento dos atos e negócios jurídicos alusivos à propriedade imobiliária. Essa característica é um reflexo do princípio da publicidade, um dos princípios do sistema registral brasileiro. A Figura 12 apresenta um fluxograma desse registro.

Figura 12 – Fluxograma do registro



Fonte: Paiva (2018, loc. 23)

O início do procedimento é a apresentação da CRF junto aos demais documentos anexos, referentes ao projeto de regularização fundiária. O registro da referida certidão e do projeto de regularização fundiária (previamente aprovado pelo ente municipal) deve ser requerido diretamente ao tabelião responsável pelo cartório de registro de imóveis vinculado à unidade imobiliária. Esse procedimento deve ser realizado independentemente de ter havido determinação judicial ou manifestação do Ministério Público, conforme preconiza o art. 42 da Lei Federal n.º 13.465/2017.

Nos termos do art. 44 da lei, com o recebimento da CRF, caberá ao registrador competente realizar as seguintes ações: prenotar, autuar e instaurar o procedimento registral. Ao final de quinze dias, deve emitir nota de exigência (diante de alguma possível irregularidade) ou praticar os atos necessários para efetuar o registro.

Se o registro for recusado, o notário deve expedir uma nota devolutiva detalhada e fundamentada, contendo os motivos da rejeição e as respectivas exigências de acordo com o ordenamento jurídico pátrio. O procedimento de registro deve ser concluído no lapso temporal de sessenta dias; caso não seja suficiente, pode ser prorrogável por igual período, desde que o tabelião apresente justificativa fundamentada.

Caso sejam sanadas as exigências de correção dos vícios indicados pelo oficial competente, proceder-se-á à averbação da área objeto da Reurb, seguida de seu posterior registro. Conforme art. 52 da Lei Federal n.º 13.465/2017, ao ser registrada a CRF, consequentemente, serão abertas as matrículas das respectivas unidades imobiliárias.

Entretanto, na hipótese de confirmação da existência de vícios e ilegalidades no procedimento que não sejam devidamente sanadas, impõe-se o encerramento do processo sem a efetivação do registro. Cumpre ressaltar que é possível que o cartório se manifeste ao detectar potenciais vícios no procedimento e se recuse, por conseguinte, a efetivar o registro diante das possíveis ilegalidades constatadas.

O procedimento registral, também ato administrativo, implica algumas consequências, previstas na Lei Federal n.º 13.465/2017, em seu art. 44, § 1º, e no Decreto Federal n.º 9.310/2018, em seu art. 42, § 1º, como a abertura de nova matrícula (caso necessário), a individualização das matrículas do núcleo e o registro de direitos reais (mencionados na CRF).

3.2 Conceito de regularização fundiária urbana

Para definir a fundamentação teórica, é essencial explicitar claramente o alcance terminológico da regularização fundiária urbana. A compreensão do arcabouço teórico pode ser verificada a partir de dois entendimentos filosóficos: a regularização plena e a *stricto sensu*.

Antes de adentrarmos a referida discussão, faz-se necessário entendê-las partindo dos conceitos de valor de uso e valor de troca. Conforme Harvey (2016), os valores de uso estão alicerçados nas necessidades humanas, nas infinitas utilidades que aquele bem possa ter, enquanto os valores de troca estão atrelados ao valor econômico que esse bem representa para o mercado, sendo materializados na propriedade do bem. O autor ressalta que, embora os valores sejam ideologicamente contraditórios, em regra, eles coexistem nas mercadorias criadas no sistema capitalista. Desse modo, os bens são criados para atender necessidades existentes, mas estão condicionados a um valor de mercado que busca sempre o lucro.

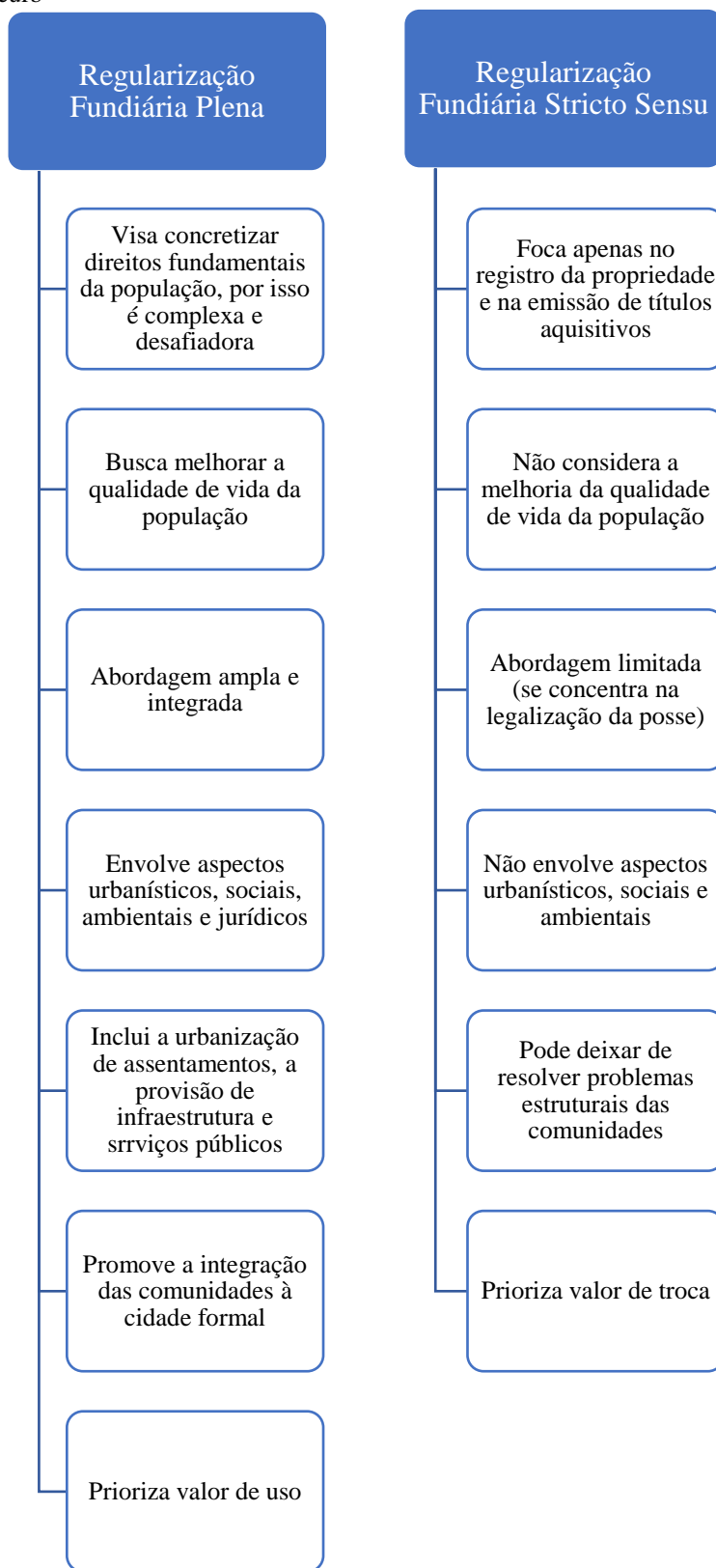
No que diz respeito à habitação, o valor de uso está relacionado ao abrigo, à segurança, à privacidade e ao projeto de uma vida e de um lar. Já o valor de troca se reflete no preço da casa, no aluguel ou nas condições de arrendamento, ou seja, a necessidade de se pagar uma quantia em dinheiro para ter acesso a essa necessidade básica.

Nesse sentido, a regularização fundiária plena visa efetivar os direitos humanos da coletividade, ao promover a melhoria da qualidade de vida dos ocupantes. Para tanto, adota uma abordagem multidisciplinar que aborda as questões urbanísticas, sociais, ambientais e jurídicas. Inclui, ainda, a urbanização de assentamentos, a provisão de infraestrutura e serviços públicos, promovendo a integração das comunidades à cidade formal e priorizando o valor de uso da terra, ou seja, sua função social e o bem-estar dos beneficiários.

Em contrapartida, a regularização fundiária *stricto sensu* tem um foco mais limitado, concentrando-se apenas no registro da propriedade e na emissão de títulos aquisitivos, não tratando, assim, de aspectos urbanísticos, sociais e ambientais. Dessa forma, não considera a melhoria da qualidade de vida da população; sua abordagem se restringe à legalização da posse, não sendo seu objetivo resolver problemas estruturais das comunidades. Prioriza, assim, o valor de troca da terra, ou seja, seu valor comercial.

Para compreender os conceitos destacados, a Figura 13 ilustra os dois principais entendimentos sobre a definição de Reurb.

Figura 13 – Conceito de Reurb



Fonte: Elaboração própria (2024).

Diante disso, podemos afirmar que as duas compreensões sobre a regularização fundiária divergem filosoficamente. A abordagem mais restrita, *stricto sensu*, prioriza o registro da propriedade e a emissão de títulos aquisitivos, desconsiderando a melhoria da qualidade de vida da população e ignorando aspectos urbanísticos, sociais e ambientais. Essa visão limitada, alinhada à concepção da moradia como valor de troca, pode perpetuar problemas estruturais nas comunidades em vez de resolvê-los.

A perspectiva do valor de troca, nos ensinamentos de Marx (2013), está alinhada ao sistema capitalista, que, dentre outras coisas, faz com que a moradia se transforme em mercadoria, um bem que pode ser comprado, vendido e especulado no mercado imobiliário sem precisar se alinhar a valores morais de uso. Para Engels (2015), a moradia se torna um ativo financeiro, cujo valor é determinado não apenas por suas características físicas, mas também por sua localização e pelas forças do mercado. Ela se torna um instrumento de especulação e acumulação de riqueza, em detrimento de seu valor de uso social. Logo, o vínculo da moradia é com o mercado/capital.

Na mesma linha, Harvey (2014a) aborda o conceito de “acumulação por espoliação”, caracterizado pela conversão de diversas formas de direitos de propriedade e da natureza em direitos exclusivos de propriedade privada. Essa dinâmica intensifica a tendência do capitalismo de extrair valor de esferas não mercantis da sociedade e da natureza, transformando bens com valor de uso em bens de troca. Nessa lógica, o importante é que os bens existam para o mercado formal, sendo juridicamente regulares e possuindo um título formal de propriedade.

Em sequência, Harvey (2014b) afirma que vivemos em um mundo no qual os direitos da propriedade privada e a taxa de lucro superam todas as outras noções de direito, até mesmo a de prerrogativa fundamental. Embora os direitos fundamentais sejam considerados os mais preciosos ao homem, são frequentemente negligenciados em favor dos interesses da propriedade privada e do lucro. Desse modo, o valor de troca se pauta nessa perspectiva de mercantilização das cidades.

Em contraste, a regularização fundiária plena apresenta uma abordagem mais ampla e integrada e envolve aspectos urbanísticos, sociais, ambientais e jurídicos, com o objetivo de concretizar direitos fundamentais da população e melhorar a qualidade de vida das pessoas. Segundo Meirelles (1993), a tão sonhada qualidade de vida que buscamos no acesso à moradia depende dos recursos naturais, como terras, águas e florestas.

Alfonsin (2006) esmiúça as perspectivas que englobam a política a partir da acepção *lato sensu*, quais sejam a regularização urbanística, a urbanização dos assentamentos e a

regularização jurídica. A regularização urbanística pode ser entendida enquanto conjunto de estratégias que visam à inclusão dos loteamentos irregulares na cidade formal ou na legalidade urbana. A urbanização dos assentamentos se refere a questões de ordem física, como a melhoria do ordenamento do solo e das condições de habitabilidade. Por fim, a regularização jurídica se pauta na legalização da posse. Em última análise, a política se mostra amparada pela concepção da moradia enquanto valor de uso.

O entendimento da moradia enquanto valor de uso é determinado por suas propriedades físicas e sua capacidade de satisfazer as necessidades humanas. Para Marx (2013), a moradia possui um inegável valor de uso, na medida em que atende à necessidade de abrigo e proteção e ainda proporciona um espaço privado onde as pessoas podem descansar, alimentar-se e criar laços familiares. Respeitar essa relação da moradia com usos moralmente definidos como necessários para o bem da coletividade condiciona a propriedade a exercer sua função social.

Assim, com base nessa análise, podemos afirmar que os dois entendimentos sobre a regularização fundiária se diferenciam em sua acepção filosófica e constitucional. O enfoque *stricto sensu*, centrado no registro da propriedade e na emissão de títulos aquisitivos, alinha-se ao valor de troca e ao direito de propriedade, como previsto nos arts. 5º, *caput* e XXII, e 170, II, da Constituição Federal, além dos arts. 1.225, 1.228, 1.231 e 1.232 do Código Civil. Nesse sentido, Canuto (2010) destaca que o art. 1.225 do Código Civil trata a propriedade como um direito real que concede ao titular o poder de usar (*jus utendi*)²⁴, fruir (*jus fruendi*)²⁵ e dispor (*jus abutendi*)²⁶ do bem.

Por outro lado, a abordagem *lato sensu* da regularização fundiária, que engloba as dimensões urbanísticas, sociais e ambientais, está vinculada ao valor de uso e à função social da propriedade, nos termos do art. 5º, XXIII, e art. 182, § 2º, da Constituição Federal, além do art. 1.228, § 1º, do Código Civil.

Considerando isso, entendemos que a abordagem integral está em conformidade com os valores fundamentais do Estado de direito, como cidadania, dignidade da pessoa humana e bem-estar da coletividade e, ainda, com os princípios constitucionais que norteiam a ação do Estado e as políticas públicas, como destacam Canuto (2010)²⁷ e Maués (1999)²⁸.

²⁴ Poder de usar a coisa de acordo com a vontade do seu titular e de impedir estranhos de fazer igual uso.

²⁵ Poder de colher os frutos gerados e explorar economicamente o bem.

²⁶ Poder de dispor da coisa.

²⁷ Para Canuto (2010), o respeito aos princípios fundamentais da Constituição Federal vigente é um requisito da democracia, a fim de que sejam preservados os fundamentos do Estado de direito, instituído para assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais.

²⁸ Maués (1999) assevera que os princípios constitucionais cumprem um papel limitador de sua variação e

Mister lembrar que o ordenamento jurídico brasileiro considera a propriedade um direito real, vitalício, exclusivo e oponível a todos (*erga omnes*). No entanto, conforme Canuto (2010), a propriedade, antes considerada absoluta, passou por uma evolução e se tornou um direito individual, cujo exercício deve estar subordinado à função social, prevista na Constituição Federal de 1988. Meirelles (2005) também corrobora essa visão, afirmando que a Constituição brasileira evoluiu da “propriedade-direito” para a “propriedade-função”.

Isso ocorre, segundo Canuto (2010), porque o regime jurídico da propriedade privada se submete às normas de direito civil, que, por sua vez, precisam ser compreendidas de acordo com o arcabouço constitucional. Assim, os valores da República brasileira, presentes no art. 3º da CF, integram todo o ordenamento jurídico brasileiro.

Meirelles (1998) enfatiza que a propriedade, embora seja um direito individual, está condicionada ao bem-estar da comunidade. O autor destaca o processo de relativização, publicização ou socialização do direito de propriedade, que passou a ser condicionado ao cumprimento de sua função social, conceito atribuído a Duguit e possivelmente inspirado em São Tomás de Aquino.

Grotti (2010), nessa perspectiva, define a função social da propriedade como um dever-poder do proprietário de exercer seu direito em consonância com o interesse da coletividade, observando as políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável. A autora destaca que a função social não é externa à propriedade, mas sim um elemento integrante de sua estrutura, condicionando o exercício dos direitos inerentes à relação jurídica de propriedade, como o uso, a fruição e a disposição do bem.

Bandeira de Mello (1987, p. 43) afirma que a função social da propriedade pode ser verificada a partir de duas acepções. A primeira compreensão é de que esta deveria “cumprir um destino economicamente útil, produtivo, de modo a satisfazer as necessidades sociais preenchíveis pela espécie tipológica [do bem]”. A segunda vertente atrela a função social da propriedade aos objetivos de justiça social.

O Código Civil Brasileiro, por sua vez, declara que a propriedade deve atender à sua função social, em seu art. 1.228, § 1º. Isso significa que a propriedade não é um direito absoluto, mas sim um direito que deve ser exercido de forma responsável e em harmonia com os interesses da sociedade e do meio ambiente:

tangenciam a ação do Estado, na medida em que direcionam as metas e objetivos das políticas públicas no país. Desse modo, é evidente que, embora as políticas públicas possam ser divergentes, elas minimamente precisam estar atreladas aos princípios constitucionais.

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (Brasil, 2002).

Nesse debate, é basilar demonstrar que o conceito de regularização fundiária urbana é abordado de forma ampla em diversos dispositivos legais, destacando-se a Reurb como uma ferramenta prevista no Estatuto da Cidade²⁹, em seu art. 2º, XIV. Nessa perspectiva, a regularização apenas se compreende adequadamente a partir de sua destinação original de promover o acesso à moradia e a função social da propriedade. Com efeito, a referida política é determinante para a própria ideia de direito à cidade³⁰, direito humano fundamental para a construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis (Saule Júnior, 2005).

O poder público, por meio da utilização de normas constitucionais e infraconstitucionais, deve garantir o acesso a direitos fundamentais para a proteção da vida. Isso pode ser encontrado, por exemplo, no art. 6º da CF, que reza sobre a irrenunciável incumbência do Estado de assumir todos os esforços para que o direito à moradia se cumpra na vida de cada cidadão, configurando uma necessidade básica que deve ser satisfeita.

A partir desse ponto de vista, é preciso o enfrentamento do problema do acesso à moradia com a construção de argumentos consistentes que validem sempre a ordem jurídica, por meio da pacificação da doutrina e da jurisprudência no campo urbanístico. Os processos de regularização fundiária devem se centrar na garantia do direito à moradia, com o olhar na ampliação do marco legal que aborda essa temática. Fischer (2014) enfatiza que a elaboração de uma política de ordenamento territorial tem por finalidade precípua a coesão territorial³¹.

²⁹ O Estatuto da Cidade determina, em seu art. 39, que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei” (Brasil, 2001). Conforme verificamos no art. 40 do EC, o Plano Diretor é quem vai definir os critérios que devem ser cumpridos pela propriedade urbana. Trata-se de instrumento jurídico de planejamento da cidade cuja execução e elaboração está sob a responsabilidade do município, mas que deve seguir as diretrizes determinadas pelo Estatuto. A Constituição Federal de 1988, observando que havia especificidades regionais, determina que é do município a responsabilidade pela ordenação urbanística local, bem como pela definição, em conjunto com os ocupantes, de qual futuro se espera para a cidade. O município, ao determinar a implementação de um projeto de Reurb, precisa ter o mapeamento do quadro de irregularidade fundiária do território. Esse diagnóstico prévio é importante para que se possa avaliar as condições legais, ambientais e urbanísticas da área, a fim de planejar as ações necessárias para aquele determinado contexto.

³⁰ O direito à moradia está previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988 e está vinculado à função social da propriedade (art. 5º, XXIII, da CF). Ambos estão inseridos na concepção de direito à cidade sustentável, previsto no Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, incisos I e II. Esses preceitos norteiam o instituto jurídico da Reurb e definem que, na implementação da política, é essencial a melhoria contínua das condições de vida dos moradores e, conseqüentemente, tem-se a proibição do retrocesso social.

³¹ Em tradução feita por Fischer (2014, p. 30) do Livro Verde da Coesão Territorial da União Europeia (2008), o conceito de coesão territorial pode ser definido como “a garantia de um desenvolvimento harmonioso de todos os

Pansieri (2012) explica que, mesmo que os direitos fundamentais da pessoa estejam claramente expressos na Constituição Federal de 1988, inclusive o direito à moradia, existe um longo caminho a percorrer para garantir que o acesso à moradia se consolide e possa abranger todos os cidadãos. Apesar de ser um direito garantido na letra da lei, a realidade ainda está muito distante do dispositivo.

Gonçalves (2009) pondera que a regularização fundiária urbana deve ser vislumbrada como uma operação complexa que atinge diversos atores, cuja implementação se instaura em núcleos urbanos informais consolidados. Conforme o art. 11, III, da Lei Federal n.º 13.465/2017, o núcleo urbano informal consolidado é aquele, como mencionado alhures, que se encontra na situação de difícil reversão, em razão de moradias já estabelecidas e até mesmo da presença de equipamentos públicos.

A área urbana consolidada é aquela que está delimitada como zona urbana pelo Plano Diretor do município e apresenta uso predominantemente urbano (presença de edificações residenciais, industriais, institucionais e/ou comerciais). A preocupação em torno da regularização dos domicílios ocorre pelo fato de a legislação urbanística, como o Estatuto da Cidade, considerar os assentamentos informais parte indissociável da cidade.

Alfonsin *et al.* (2002) destacam que o conceito de regularização fundiária vem sendo empregado com significados variados. Em alguns programas, a política de regularização se limita à implementação de infraestrutura urbana e à prestação de serviços públicos, enquanto em outros o termo é utilizado para designar apenas a legalização fundiária das glebas.

Essa dualidade de enfoques, conforme argumentam, contribui para a perpetuação da informalidade, uma vez que ambas as abordagens não conseguem, isoladamente, promover a integração efetiva dos assentamentos informais ao tecido urbano formal. Os autores enfatizam que são raras as iniciativas que conseguem articular, de maneira harmônica, as dimensões jurídica e urbanística da regularização fundiária. No entanto, é imperativo compreender a Reurb como um processo integrado, capaz de viabilizar a real inclusão socioespacial dos núcleos urbanos informais na cidade formal (Alfonsin *et al.*, 2002).

Além disso, Alfonsin *et al.* (2002) expressam preocupação com o papel ativo dos ocupantes na demanda por Reurb de forma integrada, observando que frequentemente as solicitações são motivadas pela necessidade de melhorias urbanísticas, sendo a regularidade jurídica considerada apenas quando há risco de despejo. Essa dinâmica revela uma abordagem

territórios e permitir a seus habitantes de tirar melhor partido das características de cada um deles. Ela é a esse título, um meio de fazer da diversidade uma vantagem que contribua ao desenvolvimento sustentável da União Europeia”.

reativa em vez de proativa, onde a busca pela regularização é impulsionada por situações de vulnerabilidade, em vez de um planejamento estratégico que antecipe e previna a informalidade.

Nesse sentido, segundo a perspectiva de Alfonsin *et al.* (2002), a Reurb é um instrumento multidisciplinar apto a fomentar a inclusão socioterritorial, a partir da conjugação sinérgica de medidas que perpassam a esfera jurídica com a regularização domínial, a seara urbanística, a adequação da malha urbana, o campo ambiental, a preservação e recuperação dos ecossistemas e o âmbito social, com a melhoria dos padrões de vida da população.

Na mesma linha de pensamento, outro conceito de grande valia sobre a regularização fundiária urbana é dado pela própria Lei Federal n.º 13.465/2017, a qual afirma, no art. 9º, que o instituto pode ser traduzido como uma política estatal que envolve medidas ambientais, urbanísticas, jurídicas e sociais, destinada a inserir os ocupantes de um assentamento informal na cidade “legal”. A regularização fundiária garante, portanto, direitos sociopolíticos às populações impactadas.

Como mencionado alhures, a Lei Federal n.º 13.465/2017 prima pelo bem-estar da sociedade, prioridade já destacada em documentos em nível nacional e internacional, como no Estatuto da Cidade, na Nova Agenda Urbana (Habitat III) e na Agenda 2030. A NAU define o direito à cidade como a fruição e o uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, buscando fomentar a inclusão e garantir que todos os habitantes, presentes e futuros, possam habitar e produzir cidades justas, seguras, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis, fomentando a prosperidade e a qualidade de vida para todos (ONU, 2016).

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pelas Nações Unidas em 2015, por sua vez, é um plano de ação global que busca transformar o mundo por meio de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Dentre esses objetivos, o ODS 11 — “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015) — visa promover o desenvolvimento urbano sustentável, abordando elementos essenciais, como o acesso à habitação segura, a urbanização inclusiva e a proteção do patrimônio cultural e natural. Assim, a Agenda 2030 e o ODS 11 oferecem um marco normativo e político para a efetivação do direito à cidade, mediante o acesso à moradia, alinhado aos princípios de igualdade, sustentabilidade e participação social.

Gonçalves (2009) não tem entendimento diferente e acredita na legalização do solo como ferramenta de integração socioespacial. O autor defende que essa política urbana ultrapassa o mero aspecto jurídico, visualizando sua potencialidade como estratégia política de inclusão socioespacial capaz de suprimir ou mitigar a perversa exclusão no acesso à terra.

Desse modo, pode-se verificar que a regularização fundiária urbana é uma política pública voltada a promover a dignidade da pessoa humana, sendo, conseqüentemente, um meio para efetivação de direitos sociais. Posto isso, pode se considerar que se trata de uma ferramenta política de enfrentamento das desigualdades sociais por meio da promoção da cidadania.

Rosenvald (2015) já apontava que a Reurb não tem o escopo de apenas converter possuidores em proprietários mediante registro de um título formal, mas também de integrar essas glebas à cidade real e já consolidada. Para o autor, essa política visa conciliar a proteção do direito fundamental individual do ser humano (compreendido como cidadão) com a garantia do direito difuso à qualidade de vida, que se estende a todos os membros da coletividade formal consolidada. Em outras palavras, trata-se da promoção da qualidade de vida e dos direitos individuais como meios de alcançar a cidadania.

Corrêa (2015) defende a existência de uma cidadania urbana pautada na compreensão da pólis em níveis macrodinâmicos. Em seu entendimento, o acesso aos aparelhamentos urbanos possibilita que a urbe alcance sua função urbana e, como resultado, permite o acesso à cidadania, que estabelece o vínculo jurídico-político entre o indivíduo e o Estado.

Nessa esteira, segundo Silva (2004), o termo “cidadania”, tão carregado de significado, deriva da própria noção de “cidade”. Tal definição indica muito mais do que simplesmente a qualidade daquele que habita a cidade; representa, dentre outras coisas, o direito político conferido a cada pessoa para participar ativamente da vida política do país em que reside.

O conceito contemporâneo de cidadania vai muito além do simples ato de votar. Ser cidadão significa ter os meios necessários para exercer o voto de forma consciente e participativa. Isso envolve não apenas o acesso aos direitos políticos, mas também aos direitos sociais e econômicos. A cidadania plena, logo, pressupõe que o indivíduo tenha garantido o acesso à educação, saúde, segurança, habitação, previdência, salário justo e emprego. Somente com essas condições mínimas asseguradas, o cidadão poderá desenvolver todas as suas potencialidades e participar, de forma ativa, organizada e consciente, da construção da vida coletiva no Estado democrático.

Segundo Dias (2010), o conteúdo axiológico estruturador do Estado de direito, a dignidade humana, precisa ser densificado por meio de processos democráticos que permitam o efetivo exercício de cidadania. Nessa perspectiva, a cidadania e seu exercício são instrumentos para a realização da dignidade humana.

Nessa lógica, Mukai (2007) pondera que a regularização deve ser pensada para além dos direitos individuais dos ocupantes, de modo a observar como esses programas devem ser

executados com a combinação de estratégias de urbanização dos espaços e processos de gestão democrática. Para o autor, não basta olhar a Reurb apenas em relação à promoção dos direitos individuais dos beneficiários, mas também a partir da sua função coletiva.

Considerando a Reurb enquanto estratégia política de enfrentamento à violência da exclusão socioespacial perpetradas pelo capital, Meirelles (2005) explica que não pode ser entendida essa política urbana como um mero instrumento urbanístico de atuação, mas sim a partir do uso de várias iniciativas voltadas à inserção das áreas ocupadas irregularmente na logística legal da cidade, para conferir segurança jurídica aos ocupantes de boa-fé, mas também o acesso a padrões aceitáveis de urbanização em harmonia com o meio ambiente natural.

Saule Júnior (2004) também reconhece a importância política da regularização fundiária e defende a manutenção de suas bases pluridimensionais, devido à sua essencialidade. O autor reforça a necessidade de vincular o acesso à terra à interrupção do ciclo de produção da irregularidade.

É importante ressaltar que, mesmo em áreas irregulares onde os ocupantes já têm acesso a serviços públicos, infraestrutura urbana e até mesmo crédito, gerando uma sensação de posse “segura”, a regularização fundiária ainda é fundamental, pois previne conflitos fundiários familiares ou externos e permite ao Estado o gerenciamento adequado das formas de uso e ocupação do território. Na Figura 14, ilustramos a multidimensão da regularização fundiária urbana, com alguns exemplos das dimensões jurídica, ambiental, urbanística e social.

Figura 14 – Medidas referentes às dimensões jurídica, ambiental, urbanística e social



Fonte: Elaboração própria (2024).

A dimensão jurídica refere-se à solução de problemas dominiais com a inserção dos beneficiários na “cidade formal” ou “legal”, mediante concessão de um título³². A dimensão ambiental se pauta nas ações de prevenção e recuperação de recursos naturais, bem como no equilíbrio das relações entre homem e natureza³³, visando à melhoria da qualidade ambiental do espaço urbano³⁴.

No que se refere à dimensão urbanística, existe um esforço voltado às obras de infraestrutura que permitam melhorias em relação à habitabilidade das áreas (acesso a serviços e equipamentos públicos, como saneamento, mobilidade e lazer). Na dimensão social, há preocupação com a promoção da integração social, gestão democrática do território e geração de emprego e renda.

Essa tese adere ao entendimento de que a Reurb é a garantia da segurança jurídica com a titulação (criação de unidades imobiliárias, por meio da abertura de matrículas, em consonância com o ordenamento territorial), acompanhada do acesso ao meio ambiente natural preservado, transporte, geração de renda, habitação, lazer, segurança, saúde e outros elementos essenciais para viabilizar a dignidade da pessoa humana, de modo que se garanta a efetivação da função social da propriedade. Entende-se que se trata de uma política pública setorial com

³² No direito brasileiro, a propriedade imóvel só é inserida na cidade formal, mediante o procedimento de apresentação de documento hábil ao Registro de Imóveis da circunscrição em que está inserida. O Código Civil, em seu art. 1.227, declara que “os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no cartório de registro de imóveis dos referidos títulos” (Brasil, 2002). É por esse registro que poderá ser reconhecida a unidade imobiliária também pelas instituições financeiras e pelo mercado. Dessa forma, essa dimensão possibilita a segurança jurídica (partindo da premissa de “dono é quem registra”) e, simultaneamente, a inserção do bem no mercado formal de terras.

³³ Conforme Rolim (2020), a questão homem-natureza chega às cidades a partir do século XX, sendo tema recorrente nos debates urbanos a partir das leis britânicas de 1848, que expressavam a preocupação com a preservação das áreas verdes da cidade. Na França, esse debate surge em 1853, com o projeto de urbanização de George-Eugène Haussmann, que pensou a urbanização de Paris a partir da implementação de diversos espaços verdes. A França, enquanto berço do urbanismo, tem esse debate moderado por grandes autores como M. Serres, B. Latour e no livro magistral de Descola. Todos eles buscam criticar a relação de dominação e intensa exploração do homem em relação à natureza. A insistência nesse ponto de viragem epistemológica parece-nos inteiramente justificada, uma vez que se revelará capital para o futuro do mundo, tanto humano como não-humano. Atualmente, o debate acerca da relação entre o ser humano e o meio ambiente gira em torno da legitimidade ou não da apropriação dos recursos naturais pela humanidade. É inegável que existe uma postura predatória por parte dos seres humanos. Seria ousado, mas possível dizer que essa é uma prática antiga e banal na sociedade.

³⁴ Quando a legislação se refere à dimensão ambiental, infelizmente, restringe-se à lógica da relação do capital com a natureza. Por isso, é estabelecida como meta nessa dimensão a “melhoria da qualidade ambiental existente”, uma vez que a transformação da relação homem-natureza pressupõe um movimento anticapitalista. Conforme Harvey (2016, p. 234), “[...] há uma batalha entre o modo como o capital conceitua e usa a relação metabólica com a natureza para construir seu próprio ecossistema e os diferentes conceitos de natureza (e atitudes em relação a ela) que existem na sociedade civil e até mesmo no aparelho estatal. Infelizmente, o capital não pode mudar sua maneira de analisar e decompor a natureza em mercadorias e direitos de propriedade privada. Contestar esse fato seria contestar o funcionamento do motor econômico do capitalismo e negar a aplicabilidade da racionalidade econômica do capital à vida social”.

um significativo impacto territorial, sendo constituída por disposições de natureza vinculante ao planejamento municipal.

É preciso insistir no fato de que a Reurb ultrapassa a produção em massa de propriedades imobiliárias regulares, tributáveis e transacionáveis. Desse modo, é necessária uma abordagem holística que englobe a democratização de todos os aspectos da vida urbana para que o processo de regularização fundiária seja eficaz na redução das irregularidades.

A Reurb precisa vislumbrar como objetivo a garantia de direitos sociopolíticos, afinal essa é a *ratio legis* do Estatuto da Cidade e deve ser, por consequência, da Lei Federal n.º 13.465/2017. A regularização fundiária não é apenas um instrumento para resolver problemas específicos, mas sim um processo que envolve a transformação da cidade como um todo e que deve estar em consonância com os dispositivos legais nacionais e internacionais.

4 APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL N.º 13.465/2017 EM CASTANHAL/PA (2017-2022)

Esta seção objetiva analisar a aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017, no município de Castanhal, estado do Pará, no período de 2017 a 2022, com vistas a compreender os desafios e as potencialidades da regularização fundiária urbana em um contexto amazônico. Para tanto, foram levantados os dados de 75 matrículas coletadas no Cartório do 1º Ofício de Notas e Registro de Imóveis de Castanhal, a partir da análise dos requisitos elencados nos arts. 35 e 36 da referida legislação.

Imprescindível lembrar que a cidade de Castanhal não possui legislação própria para disciplinar os processos de regularização fundiária. No entanto, a própria Lei Federal n.º 13.465/2017, em seu art. 28, parágrafo único, fixa que a ausência de lei municipal específica não obstará a Reurb (Brasil, 2017).

Uma das características marcantes da norma federal é sua autoaplicabilidade, que permite a aplicação direta de suas disposições, mesmo diante de eventual omissão do legislador municipal. Isso confere à lei um caráter de norma geral, que institui princípios, diretrizes e procedimentos a serem seguidos pelos entes federativos na promoção da regularização fundiária urbana. Essa característica é especialmente relevante quando se considera a diversidade de realidades municipais no Brasil: ao tornar-se autoaplicável, a lei garante um padrão mínimo de proteção aos direitos dos ocupantes de assentamentos informais, independentemente da existência ou não de legislação municipal específica sobre o tema.

Outrossim, a autoaplicabilidade da lei federal também se justifica pela urgência em se promover a regularização fundiária urbana no país. Diante da omissão ou inércia de alguns municípios em regulamentar a matéria, a autoaplicabilidade da Lei Federal n.º 13.465/2017 permite que os processos de regularização avancem, evitando que a falta de regulamentação municipal se transforme em uma barreira intransponível.

No entanto, é importante ressaltar que a autoaplicabilidade da lei federal não exclui a possibilidade de regulamentação municipal complementar. Pelo contrário, a Lei Federal n.º 13.465/2017 incentiva a edição de leis municipais que detalhem os procedimentos e requisitos específicos para a regularização fundiária em cada localidade, respeitadas as diretrizes gerais promulgadas pela norma federal. Outrossim, a aplicação dessa lei precisa ser equilibrada com as regulamentações municipais urbanísticas, como o plano diretor e os estatutos de uso e ocupação do solo.

Em sequência, é preciso estabelecer que a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico aqui compreendida deve primar pela compatibilização do direito à moradia digna com a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a garantia do direito às cidades sustentáveis, nos termos do Estatuto da Cidade.

A complexidade da aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017 em Castanhal reside na necessidade de conciliar os interesses da regularização fundiária urbana com a preservação ambiental, em um contexto regional marcado pela fragilidade dos ecossistemas amazônicos. A Reurb-E, nesse cenário, deve buscar soluções inovadoras e sustentáveis, que tutelam o direito à moradia digna, sem comprometer a integridade dos recursos naturais e a qualidade de vida das populações locais.

Castanhal, por estar inserida na região amazônica, desempenha um papel protagonista na preservação dos recursos naturais e na mitigação dos impactos climáticos. A análise da legislação federal nesse município é vital para entender os desafios da regularização fundiária urbana em um contexto regional específico, marcado pela necessidade de equilibrar o desenvolvimento urbano com a sustentabilidade ambiental.

A pesquisa apresentada nesta seção visa analisar resultados dentro de um arcabouço teórico, que valoriza a relação harmoniosa entre o ser humano e a natureza, com foco no princípio da dignidade humana.

4.1 Contextualização da amostra

Antes de iniciar a análise das matrículas de regularização fundiária urbana da amostra, é necessário definir seu universo. Conforme a serventia registral competente, foram registradas 183 matrículas de Reurb entre 2017 e 2022. Conforme dados dos decretos publicados pela Prefeitura de Castanhal, o município instaurou 261 processos de Reurb-E no mesmo período, resultando em uma área total de aproximadamente 200.000 m²³⁵. Destaca-se, ainda, que 39% dessa área é controlada por apenas 2,30% dos beneficiários. A maior área identificada nesse

³⁵ Os decretos publicados pelo Município de Castanhal sobre a instauração de Reurb-E, entre 2020 e 2022, não fazem referência ao núcleo, mas sim ao imóvel enquanto objeto da regularização. Além disso, não constam no documento informações suficientes e em linguagem clara e acessível no que se refere à localização das glebas. Na maior parcela dos decretos não consta o endereço do imóvel e em alguns não está descrito também o nome dos beneficiários. As únicas indicações que constam são referentes ao cadastro imobiliário, bairro e área total do imóvel. Esse fato dificulta não apenas o acesso à informação, mas a manifestação de um terceiro interessado na regularização em questão. É importante mencionar que essas informações são de interesse coletivo e deveriam, portanto, estar em consonância com os princípios estabelecidos no art. 3º da Lei Federal n.º 12.527/2011.

período possui a dimensão de 26.898,2 m², sendo seu beneficiário Pedro Harnon Costa Azevedo (sócio da MARIZA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA).

Em 2023 e 2024, esses números continuaram a crescer, mantendo um sistema semelhante de concentração de terras e até mesmo ultrapassando o número de instaurações de Reurb-E dos anos anteriores. Em 2023, por exemplo, houve a instauração de Reurb-E para áreas de dimensão superior a oito hectares para um único beneficiário. Uma das beneficiárias da Reurb-E nesse período é a própria Secretária de Habitação do Município (conforme Decreto Municipal n.º 200/2023).

Todas as Reurb-E instauradas de 2017 a julho de 2024 utilizam a legitimação fundiária. Os beneficiários incluem, por exemplo, construtoras, indústrias alimentícias, igrejas pentecostais, empresas do varejo e atacado, instituições educacionais e pessoas físicas.

No que concerne à localização geográfica, as áreas centrais do município, compreendendo os bairros Centro, Caiçara, Nova Olinda, Cristo Redentor, Pirapora e Ianetama, concentram o maior número de processos de Reurb-E. Entretanto, é no distrito do Apeú que se observa a destinação das maiores extensões de terras para essa finalidade.

Destaca-se que, no período compreendido entre 2020 e 2022, foram destinados aproximadamente 53.617,79 m² para a Reurb-E no distrito do Apeú. Esse valor saltou para 241.844,0 m² em 2023 e atingiu 701.995,4 m² até julho de 2024, totalizando uma área próxima a um milhão de metros quadrados.

Essa tendência de crescimento exponencial na destinação de terras para a Reurb-E suscita questionamentos acerca da sustentabilidade e dos impactos socioambientais decorrentes dessa política de regularização fundiária. Faz-se necessária, portanto, uma análise da aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017 em Castanhal.

A pesquisa em tela se propõe a realizar a análise de 75 matrículas de Reurb-E, registradas em Castanhal/PA, no período de 2017-2022. No entanto, não foram confirmadas, no registro de imóveis, unidades de Reurb-E de 2017-2019. A primeira Reurb-E efetivamente registrada é do ano de 2020.

Todas as unidades foram processadas por meio do rito tradicional³⁶. É necessário salientar que não consta em nenhuma das matrículas decisão expedida pelo poder público municipal certificando que o parcelamento da gleba ocorreu antes de 19 de dezembro de 1979

³⁶ A Reurb pode ser instaurada pelo rito tradicional, que engloba as fases elencadas na Lei Federal n.º 13.465/2017 (art. 28) c/c Decreto Federal n.º 9.310/2018 (art. 21), ou pela forma simplificada, prevista no art. 69 da Lei Federal n.º 13.465/2017. Na Reurb simplificada temos a dispensa do projeto de regularização fundiária, que acontece quando a regularização da gleba possui apenas como pendência a titulação do ocupante. O Decreto Federal n.º 9.310/2018, em seus arts. 21, § 2º, e 38, parágrafo único, prevê a dispensa do projeto de regularização fundiária.

e que o assentamento está integrado à cidade, requisitos elencados no art. 69 da Lei n.º 13.465/2017 para aplicação da Reurb simplificada.

Dentro dessa amostra, identificaram-se nove Reurb-E sem CRF e 66 Reurb-E com CRF. Considerando que a CRF não é medida facultativa, mas sim obrigatória para qualquer procedimento de regularização fundiária, as Reurb-E sem essa certidão são consideradas irregulares, pois não há autorização do poder público municipal para que o cartório competente efetue esse registro.

As amostras se concentram em regularizações cujos beneficiários são pessoas físicas. Do total de 66 Reurb-E com CRF, 62 possuem como requerentes pessoas físicas, enquanto apenas quatro são em nome de pessoas jurídicas. No que tange às nove Reurb-E sem CRF, a distribuição da titularidade segue o seguinte padrão: seis registros em nome de pessoas físicas e três em nome de pessoas jurídicas. Considerando o total de 75 Reurb-E analisadas, verifica-se que 68 possuem como beneficiários pessoas físicas, correspondendo a 90,67% do total, enquanto apenas sete registros, ou 9,33%, estão em nome de pessoas jurídicas.

A amostra está distribuída nos bairros de acordo com a Tabela 6.

Tabela 6 – Distribuição da amostra por bairros do município de Castanhal

Bairro	Número de ocorrências	Frequência relativa
Caiçara	18	24%
Ianetama	16	21,33%
Nova Olinda	12	16%
Cristo Redentor	8	10,67%
Pirapora	7	9,33%
Distrito do Apeú	3	4%
Centro	4	5,33%
Fonte Boa	4	5,33%
Saudade	2	2,67%
Santa Lídia	2	2,67%
São José	2	2,67%
Estrela	2	2,67%
Salgadinho	2	2,67%
Santa Catarina	1	1,33%
Santa Helena	1	1,33%
Jardim das Acácias	1	1,33%
Jaderlândia	1	1,33%

Fonte: Elaboração própria (2024), com base em informações da amostra coletada.

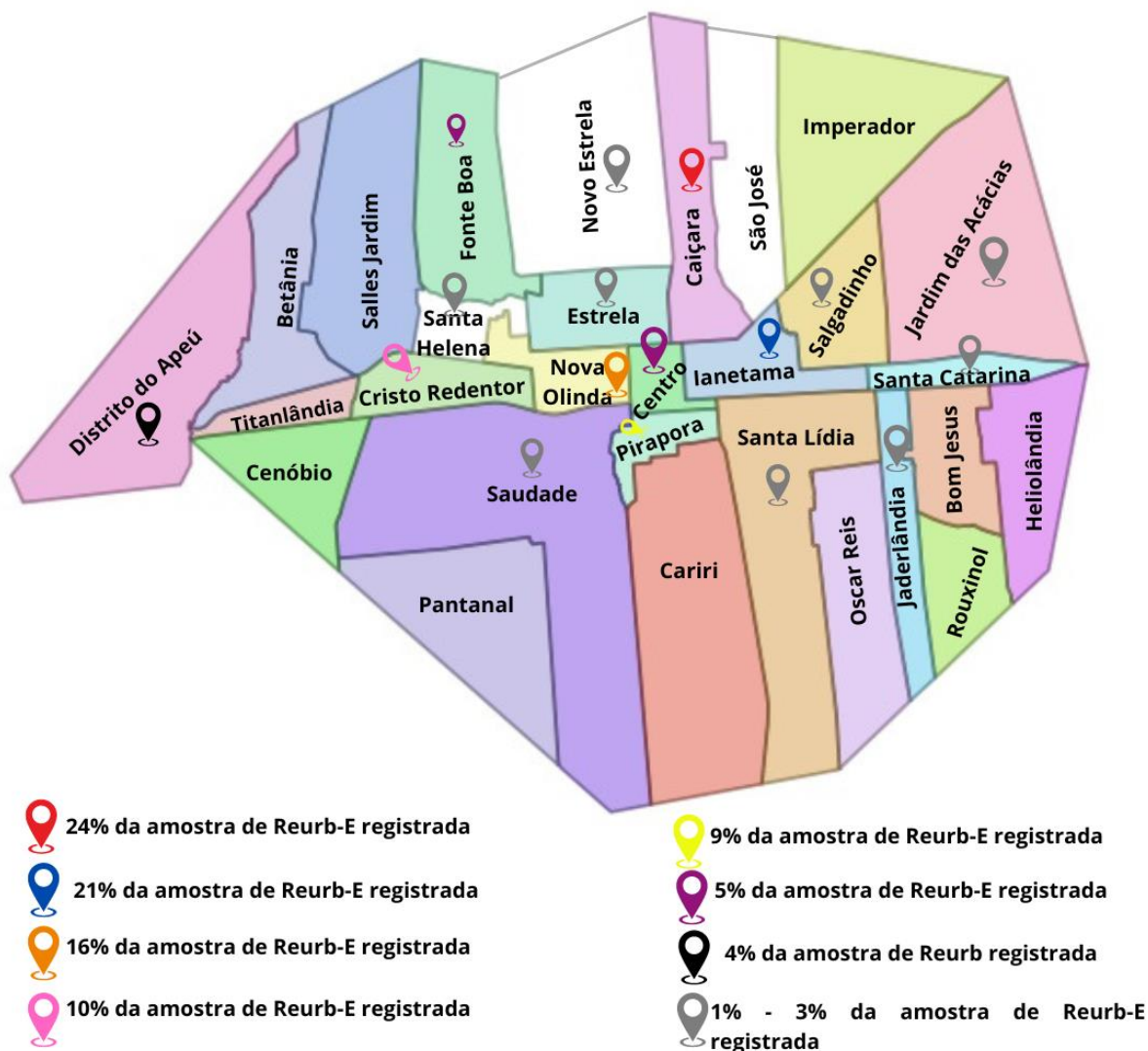
Esses dados anunciam uma concentração quantitativa significativa de Reurb-E nos bairros Caiçara (24%), Ianetama (21,33%) e Nova Olinda (16%), que juntos somam 61,33% do total. Os bairros Cristo Redentor (10,67%) e Pirapora (9,33%) também apresentam uma

quantidade considerável de concentração. Os bairros de Caiçara, Ianetama, Nova Olinda, Cristo Redentor e Pirapora somam 81,33% da amostra.

É importante, ainda, destacar que, apesar de o Distrito do Apeú apresentar um baixo percentual de requerimentos de Reurb-E (4%), é a área que concentra a maior dimensão de terras destinadas à Reurb-E.

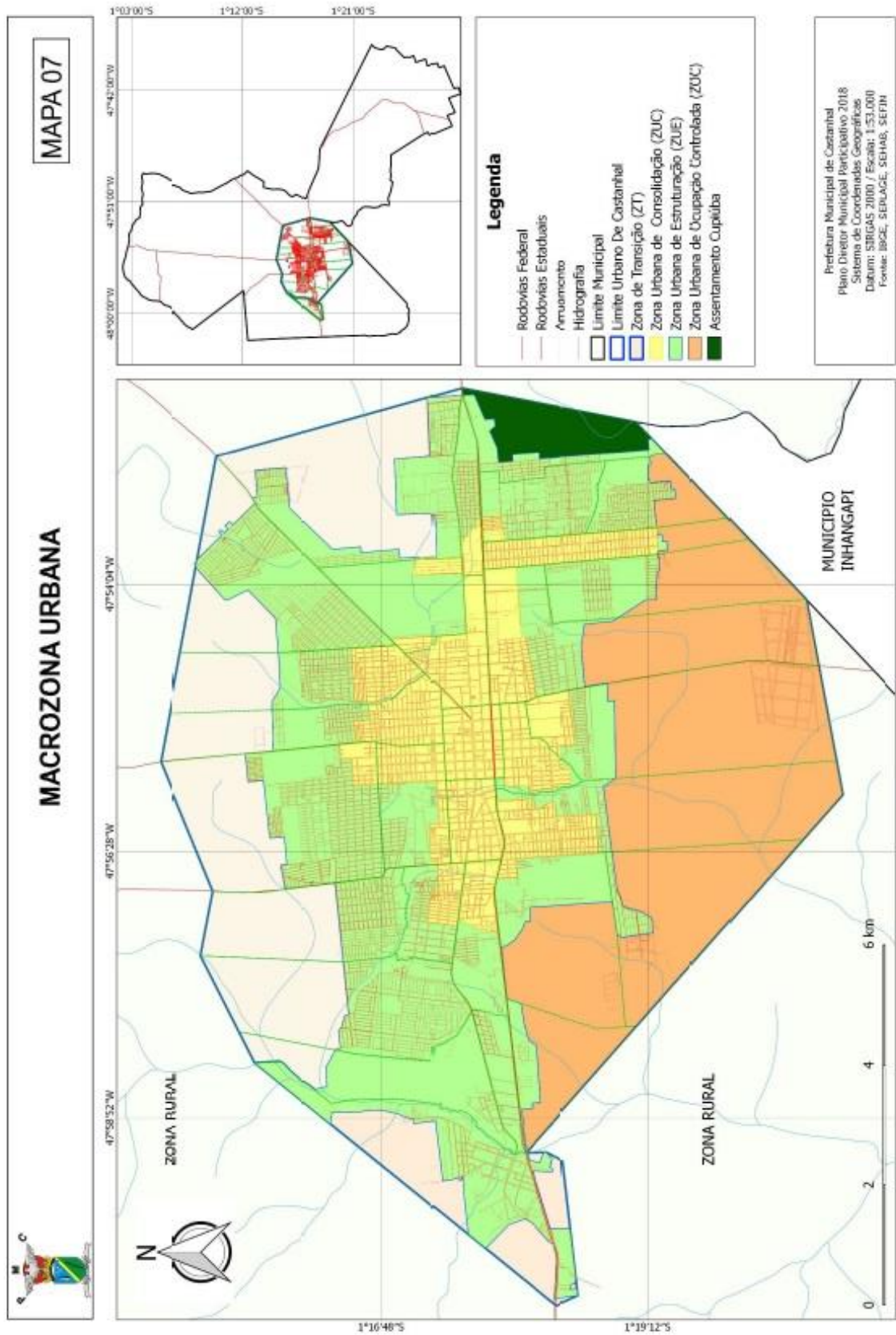
Os Mapas 3, 4 e 5 destacam a distribuição dos bairros, a localização das glebas da amostra e o zoneamento de Castanhal/PA.

Mapa 3 – Distribuição da amostra de Reurb-E nos bairros de Castanhal/PA



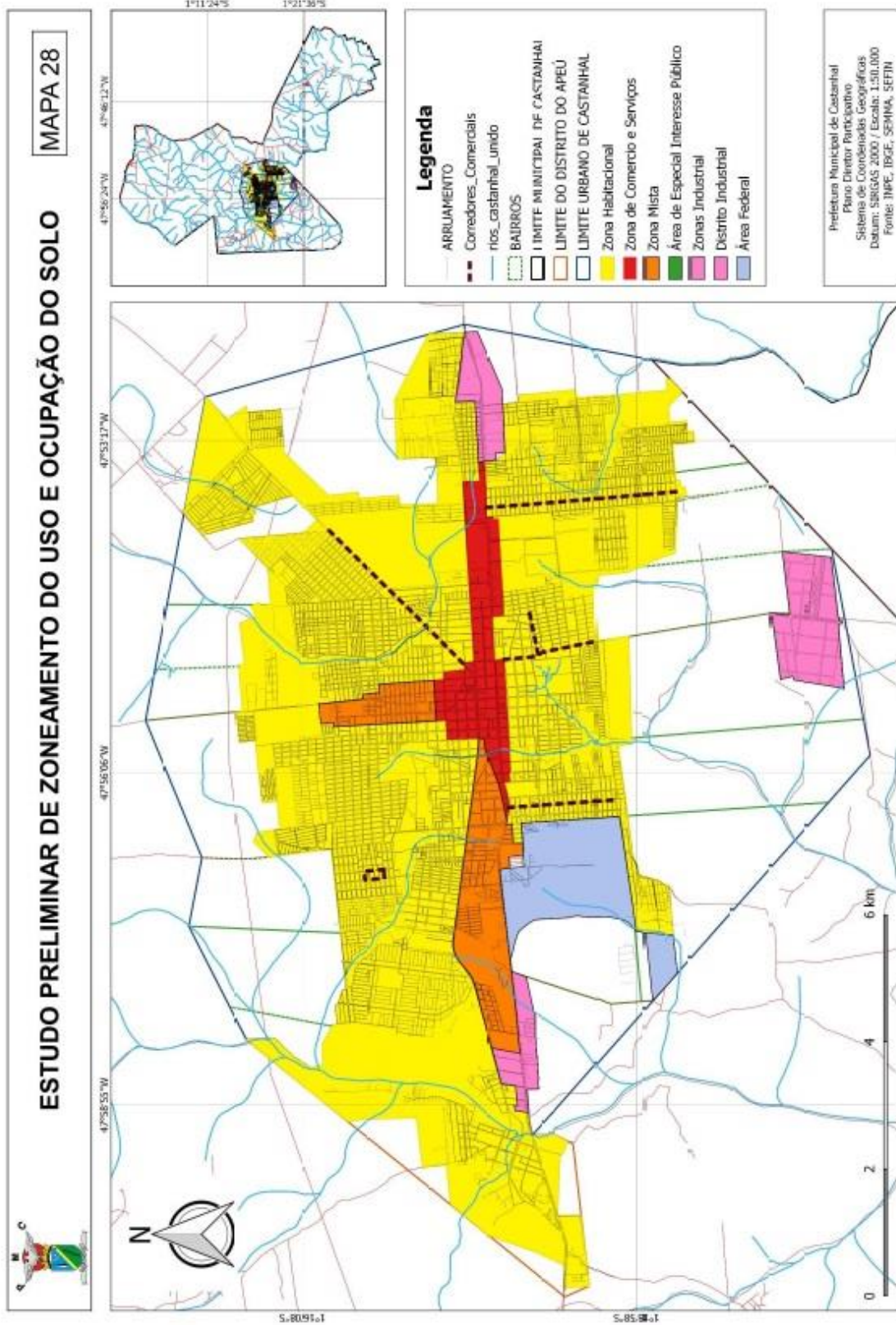
Fonte: Elaboração própria (2024), com base em informações da Prefeitura de Castanhal/PA (2024).

Mapa 4 – Macrozoneamento urbano de Castanhal/PA



Fonte: Diagnóstico Social de Castanhal (Quadros, 2017, loc. 175).

Mapa 5 – Zoneamento do uso e ocupação do solo



Fonte: Diagnóstico Social de Castanhal (Quadros, 2017, loc. 196).

O sítio precursor da cidade de Castanhal, localizado no bairro central, é onde se encontra atualmente o melhor nível de habitação da cidade. Essa área, que abriga tanto o centro histórico quanto o comercial, apresenta em sua morfologia uma concentração de imóveis residenciais e comerciais de alto padrão. Desse modo, esse espaço reflete o desenvolvimento econômico da região ao longo dos anos (Quadros, 2017).

Nesse cenário, identificamos que os bairros Caiçara, Ianetama, Pirapora, Nova Olinda, Estrela e Santa Lídia fazem fronteira com o bairro Centro e que todos, incluindo o Centro, possuem áreas objeto de Reurb-E. Segundo o Diagnóstico Social de Castanhal (Quadros, 2017), os bairros da vizinhança imediata ao Centro, como o bairro da Estrela, Nova Olinda e parte de Ianetama, também exibem um padrão habitacional semelhante ao do Centro, com uma predominância de imóveis de boa qualidade e infraestrutura. Essa proximidade com o Centro garante aos moradores desses bairros acesso facilitado aos serviços e oportunidades oferecidos pela região central da cidade.

À medida que se distancia do centro da cidade, observa-se uma gradual redução no padrão habitacional em Castanhal, a exemplo do bairro Jaderlândia, apontado pela Prefeitura de Castanhal (Quadros, 2017) como o mais populoso da cidade. Isso se deve a diversos fatores, como a falta de investimentos em infraestrutura e a concentração de atividades econômicas no centro da cidade.

Verifica-se que as áreas pleiteadas para Reurb-E, em geral, estão localizadas nas áreas classificadas no macrozoneamento urbano³⁷, como “Zona Urbana de Consolidação” (ZUC) e “Zona Urbana de Estruturação” (ZUE). Essas áreas possuem espaços pontuais direcionados à habitação, mas são marcadas principalmente como zonas de implementação de comércio e serviços. É preciso pontuar, ainda, que nesses espaços se encontram as Áreas de Especial Interesse Público (AEIP)³⁸ e Áreas de Proteção Permanente (APP).

Por outro lado, é fundamental ressaltar que a concentração fundiária observada nessa amostra se encontra além dos limites do zoneamento das áreas centrais, estabelecendo-se predominantemente na Zona Urbana de Ocupação Controlada (ZOC) e na Zona de Transição

³⁷ O macrozoneamento é um instrumento fundamental no planejamento urbano. Seu principal objetivo é estabelecer um referencial para o uso e a ocupação do solo, orientando as ações do poder público em relação ao desenvolvimento urbano. O macrozoneamento não se limita a regulamentações normativas, mas também serve como base para decisões estratégicas, como a localização de novas infraestruturas e áreas de preservação.

³⁸ A Área de Especial Interesse Público é composta por áreas do território destinadas à promoção da qualidade de vida e bem-estar da população através do atendimento das necessidades coletivas do município e que possuem um ou mais dos seguintes objetivos: implantação de equipamentos urbanos, reestruturação do sistema viário e oferta de áreas verdes e espaços livres, para recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e de manifestações culturais (Quadros, 2017).

(ZT). Essas regiões, caracterizadas por uma oferta precária de infraestrutura, abrigam, no entanto, significativas reservas de patrimônio ambiental. O avanço dessas Reurb-E em direção à zona de fronteira entre as áreas rurais e urbanas de Castanhal evidencia a diluição da dicotomia entre campo e cidade em prol dos interesses do mercado imobiliário. Logo, a transição não apenas altera a dinâmica territorial, mas também reflete uma tendência de mercantilização do espaço urbano.

Oportuno, então, compreender como o poder público define essas áreas. Conforme o Diagnóstico de Castanhal (Quadros, 2017), a ZUC é um perímetro central mais urbanizado da cidade, destacado por melhorias no adensamento e na oferta de serviços públicos e privados, enquanto a ZUE é um perímetro em processo de estruturação, caracterizado pela menor oferta de comércios, serviços e equipamentos públicos, bem como pela presença de descontinuidades na malha urbana, indicando uma área em desenvolvimento que necessita de mais investimentos, em comparação com a ZUC, para melhorar sua infraestrutura e serviços.

São definidos no Diagnóstico de Castanhal (Quadros, 2017, p. 30-31) os seguintes objetivos para a ZUC:

- Otimizar a infraestrutura existente de maneira equilibrada, evitando a subutilização ou sobrecarga;
- Induzir a ocupação de áreas não ocupadas, estimulando principalmente o uso habitacional, inclusive de interesse social, garantindo a diversidade de usos;
- Incentivar a dinâmica das centralidades existentes e induzir o surgimento de novas potenciais, promovendo a oferta de comércios, serviços e empregos;
- Proteger o patrimônio ambiental, histórico e cultural da cidade;
- Promover a regularização fundiária e urbanística plena.

Por sua vez, para a ZUE, os objetivos definidos são:

- Orientar a ocupação urbana, promovendo diversidade de usos, objetivando maior equilíbrio na relação entre a oferta de moradia e emprego, contudo respeitando as características naturais e ambientais locais;
- Promover a implantação de empreendimentos de interesse social, priorizando as áreas com boas condições de infraestrutura;
- Promover a regularização fundiária e urbanística plena;
- Melhorar as condições urbanísticas locais, ampliar a oferta de serviços, equipamentos urbanos, áreas verdes e espaços livres;
- Estimular o desenvolvimento de novas centralidades com objetivo de reduzir a relação de dependência de comércio, serviços e empregos em relação a área mais consolidada da cidade;
- Proteger e valorizar a paisagem natural, bem como o patrimônio ambiental e cultural;
- Implementar, estimular e ampliar a oferta de áreas verdes, protegendo e valorizando a paisagem natural, nas áreas periféricas do município (Quadros, 2017, p. 31).

O Diagnóstico de Castanhal (Quadros, 2017) aponta, ainda, que a ZOC é uma área urbana caracterizada por um baixo nível de adensamento, onde se recomenda evitar novas ocupações enquanto houver terrenos vazios ou subutilizados nas zonas centrais. Essa zona é marcada pela presença de atividades industriais, lotes de grande extensão de terra e uma infraestrutura básica deficiente. Em contrapartida, a ZT apresenta características similares de baixo adensamento, lotes extensos e precariedade estrutural, mas se distingue por sua função de intermediação entre as áreas rurais e urbanas.

Os objetivos para a ZOC são delineados no Diagnóstico de Castanhal (Quadros, 2017, p. 31-32) e incluem:

- Promover a regularização fundiária e urbanística plena;
- Estimular o desenvolvimento de atividades industriais, de serviços e de logísticas;
- Controlar o adensamento populacional, promovendo à ocupação de forma planejada e gradativa enquanto houver oferta de terrenos vazios aptos à urbanização nas zonas urbanas mais estruturadas do território;
- Preservar as características ambientais locais, e promover a requalificação dos atributos paisagísticos e urbanísticos ao longo dos córregos urbanos (Quadros, 2017, p. 31).

De maneira análoga, são também definidos os objetivos para a ZT:

- Fazer a transição entre as zonas urbana e zona rural de forma gradativa;
 - Promover a regularização fundiária, ambiental e urbanística;
- Estimular a delimitação
- Orientar o adensamento populacional, promovendo de forma planejada e controlada à ocupação conforme à disponibilidade de infraestrutura;
 - Preservar as características ambientais locais, e promover a requalificação dos atributos paisagísticos e urbanísticos ao longo dos córregos urbanos (Quadros, 2017, p. 32).

Identifica-se, assim, que as Zonas Urbanas de Consolidação e de Estruturação, bem como as Zonas de Ocupação Controlada e de Transição, têm objetivos divergentes, embora apresentem alguns pontos em comum. Essas divergências evidenciam a necessidade de abordagens específicas para áreas que se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento, levando em consideração as peculiaridades essenciais para a preservação desses espaços e de seus respectivos recursos.

Não obstante, considerando que a questão ambiental é um alicerce da Reurb, é preciso observar que, em Castanhal, os bairros Saudade, São José, Santa Helena, Santa Catarina, Salgadinho, Pirapora, Nova Olinda, Jardim das Acácias, Ianetama, Fonte Boa e Caiçara

apresentam uma proximidade significativa com os igarapés Castanhal, Salgadinho, Fonte Boa, Grameira, Salgado Grande e Cariri.

Ademais, o Distrito do Apeú, que abriga diversos cursos d'água significativos em seu território, enfrenta atualmente sérios problemas ambientais. Suas nascentes e leitos estão contaminados, apresentando altos níveis de poluição, e a região sofre com o assoreamento. Acrescenta-se que a mata ciliar, essencial para a preservação dos ecossistemas aquáticos e terrestres, foi quase completamente destruída devido à relação predatória do homem com a natureza. Essa degradação não apenas compromete a qualidade da água, mas também afeta a biodiversidade local e a capacidade do ambiente de se regenerar (Distrito [...], 2019).

Desse modo, as ocupações e regularizações fundiárias nestas áreas têm implicações decisivas para a sustentabilidade ambiental da região. A presença de corpos hídricos pode influenciar a qualidade do solo, a biodiversidade local e a vulnerabilidade a eventos climáticos extremos. Logo, a urbanização desses espaços deve ser planejada de forma a minimizar o impacto ambiental, garantindo a preservação dos recursos naturais e a qualidade de vida da população.

Em relação ao instituto utilizado para a implementação da Reurb-E, nas 75 matrículas (100%) há legitimação fundiária. É importante destacar, no entanto, que a regularização fundiária por meio desse instrumento exige o cumprimento de requisitos estabelecidos na legislação vigente, como a comprovação da existência de um núcleo urbano formal consolidado até 22/12/2016 (art. 9º, § 2º, da Lei Federal n.º 13.465/2017). Nenhuma das 75 matrículas apresentou documento comprovando a existência do núcleo na referida data; esse fato é apenas declarado de forma genérica no memorial descritivo (quando consta) e na CRF.

Oportuno mencionar que, embora a lei não especifique a modalidade de Reurb em que a legitimação fundiária deve ser aplicada, alguns doutrinadores, como Reis e Lelis (2018), Barros (2018) e Carmona, Zago e Souza (2020), entendem que ela não deve ser empregada na Reurb-E. Isso se deve ao fato de que, segundo os referidos doutrinadores, ainda que o *caput* do art. 23 da Lei Federal n.º 13.465/2017³⁹ seja omissivo sobre a espécie de Reurb e seu § 2º⁴⁰ expressamente estabeleça a implementação “em qualquer das modalidades da Reurb”, a norma

³⁹ Lei n.º 13.465/2017: “Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016” (Brasil, 2017).

⁴⁰ Lei n.º 13.465/2017, 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” (Brasil, 2017, grifo nosso).

dispõe no art. 23, § 1º⁴¹, de forma taxativa, “apenas na Reurb-S” (Brasil, 2017), para definir condicionantes. Dessa maneira, os doutrinadores argumentam que a expressão “em qualquer das modalidades da Reurb” refere-se, na verdade, à aplicação da Reurb-S em imóveis públicos ou privados, não se aplicando, portanto, à Reurb-E.

Destarte, independentemente da controvérsia doutrinária acerca da aplicabilidade da legitimação fundiária na Reurb-E, fato é que as 75 matrículas em comento permanecem em situação irregular, haja vista a ausência de elementos probatórios robustos que atestem o cumprimento dos requisitos mínimos para a incidência desse instituto jurídico (existência do núcleo urbano consolidado em 22/12/2016).

Cumprido ressaltar que a seleção do instrumento de regularização fundiária a ser empregado configura ato discricionário da Administração Pública; no caso de Castanhal, essa missão é da Secretaria Municipal de Habitação, conforme o Decreto Municipal n.º 117, de 5 de outubro de 2017. A escolha do instrumento deve ser pautada em critérios de conveniência e oportunidade, sempre em consonância com os princípios da legalidade, moralidade e eficiência que regem a atuação estatal.

A Lei Federal n.º 13.465/2017, em seu art. 15, conforme mencionado na seção anterior, põe em vigor um rol exemplificativo de institutos jurídicos passíveis de ser empregados na regularização fundiária urbana, incluindo usucapião, direito de preempção, consórcio imobiliário, concessão de direito real de uso, doação, compra e venda, desapropriação por interesse social, legitimação fundiária e legitimação de posse.

A utilização do termo “sem prejuízo de outros que se apresentem adequados” na redação do dispositivo legal evidencia que o rol exibido no art. 15 da lei não é taxativo, mas sim exemplificativo. Isso significa que outros instrumentos jurídicos, não expressamente mencionados no texto da lei, também podem ser aplicados na Reurb, desde que se mostrem adequados e compatíveis com os objetivos e princípios da regularização fundiária urbana.

A natureza exemplificativa do dispositivo confere maior dinamismo e efetividade aos processos de Reurb, uma vez que não limita a atuação dos agentes públicos e privados envolvidos a um conjunto rígido de ferramentas. Essa abordagem flexível, baseada em ação

⁴¹ Lei n.º 13.465/2017, 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 exclusivo de imóvel urbano ou rural; (Redação dada pela Lei n.º 14.118, de 2021); 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).

discricionária, permite adequar os processos de regularização fundiária às singularidades de cada situação. Assim, é possível usar soluções jurídicas inovadoras e criativas.

Diante do exposto, a aplicação indiscriminada do instituto jurídico para a implementação de todas as Reurb-E da amostra revela-se, no mínimo, questionável, se não estranha ou inconsequente. Tal assertiva se fundamenta na análise crítica das disposições legais pertinentes, que não conferem respaldo suficiente para a utilização desse instituto na referida modalidade de regularização fundiária; ainda que seja aplicável, o não cumprimento dos requisitos obrigatórios obsta a sua implementação. Esse fato pode indicar uma ausência de análise minuciosa e individualizada das situações fáticas envolvidas.

O emprego genérico da legitimação fundiária compromete a efetividade e a adequação da Reurb, podendo resultar em soluções jurídicas inadequadas e conflitos de interesses. Assim, não se coaduna com os objetivos e princípios da regularização fundiária urbana, tampouco com as disposições da Lei Federal n.º 13.465/2017.

Para compreender os impactos relacionados a essa aplicação, é preciso conhecer, ainda que brevemente, o escopo da legitimação fundiária. Conforme art. 11, VII, e art. 23 da Lei Federal n.º 13.465/2017, esse instrumento jurídico representa uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade concedido pelo poder público por meio de um ato administrativo, mediante emissão da CRF. Esse mecanismo é destinado àqueles que detêm uma unidade imobiliária em área pública ou privada, com destinação urbana, integrante de um núcleo urbano informal consolidado existente até 22 de dezembro de 2016.

A aquisição originária da propriedade, mediante legitimação fundiária, ocorre sem a necessidade de transferência por terceiros, estabelecendo uma relação direta entre o atual detentor e o bem, sem vínculo com possíveis proprietários anteriores. O procedimento não depende da vontade do titular do domínio, mas sim de um fato jurídico específico, que consiste na posse de um imóvel público ou privado e que é o elemento central do instituto.

Por meio desse mecanismo, o ocupante adquire a unidade imobiliária livre de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou registros presentes na matrícula original, exceto aqueles relacionados ao próprio legitimado. A legitimação fundiária confere um direito real ao ocupante e é exclusivamente aplicável na regularização fundiária urbana, conforme consolidado pela Lei Federal n.º 13.465/2017, em seu art. 23.

O poder público, ao identificar o imóvel ocupado e reconhecer o ocupante como titular legítimo, emite o documento que certifica a propriedade definitiva, imediata e incondicional do imóvel. A propriedade é considerada definitiva, uma vez que, após o registro, o negócio jurídico

não está sujeito a cláusulas resolutivas. A aquisição é imediata, pois, ao receber o título do imóvel, o ocupante torna-se imediatamente seu legítimo proprietário, com plenos direitos de uso, gozo, disposição e reivindicação sobre o imóvel adquirido.

Considerando o acesso a terras públicas e privadas, residenciais ou não, questiona-se a eficácia da legitimação fundiária na Reurb-E, visto que o emprego desmedido do instrumento pode provocar uma mercantilização irresponsável das terras brasileiras. A questão que levantamos, portanto, é se essa modalidade de regularização satisfaz tanto os interesses individuais do requerente quanto o dever de fomentar o desenvolvimento de cidades sustentáveis. Ainda que se compreenda o instrumento como aplicável, é cabível questionar a comprovação dos requisitos obrigatórios estabelecidos na norma vigente.

Um outro dado a ser observado diz respeito à dimensão das glebas. Em Castanhal não foi estabelecida uma limitação à dimensão das unidades imobiliárias regularizadas por Reurb-E, mas existe uma fração mínima de parcelamento (FMP)⁴² para as áreas urbanas e rurais. No município de Castanhal, a FMP urbana, estabelecida na Lei Municipal n.º 033, de 2 de dezembro de 2011, corresponde a 250 m², com frente de dez metros, salvo quando houver interesse social (ou projeto especificando essa necessidade) e quando for aprovado pelo órgão público competente (Anexo C). No que se refere à FMP rural, conforme Instrução Especial n.º 5, de 29 de julho de 2022, foi estabelecida a dimensão de três hectares (Incra, 2022).

Posto isso, os seguintes dados foram identificados: 48 matrículas (64%) possuem dimensão maior que 250 m² e 27 matrículas (36%) possuem dimensão menor que 250 m². A menor área encontrada foi de 61,42 m² no bairro Ianetama, e a maior área encontrada foi de 12.424,29 m² no bairro Cristo Redentor. 25,33% da amostra é composta de glebas com área igual ou superior a 600 m² e 14,66% da amostra é de áreas com dimensão superior a 1.000 m².

Considerando os dados apresentados, temos 36% das matrículas de Reurb-E, entre 2020 e 2022, descumprindo o parcelamento mínimo estabelecido no art. 1º da Lei Municipal n.º 033/2011. Além disso, a análise da dimensão das unidades imobiliárias já sinaliza uma distribuição desigual no tamanho das glebas. Entre 2020 e 2022, nenhuma gleba de Reurb-E chegou à dimensão de três hectares; no entanto, em 2023 e 2024, um número significativo de lotes urbanos ultrapassou o FMP rural, persistindo, ainda, imóveis com dimensão abaixo de 250

⁴² O parcelamento do solo não pode ocorrer em fração inferior à dimensão determinada na legislação. Caso isso aconteça, será compreendido como irregular, o que implicará a impossibilidade de registro no cartório competente. Desse modo, aqueles que adquirirem áreas cuja dimensão seja inferior à FMP do município não podem ser proprietários do bem; no máximo estarão exercendo a posse da gleba.

m². A discrepância na extensão dos lotes de Reurb-E suscita dúvidas quanto à concretização dos propósitos da legislação, especialmente no que diz respeito à equidade no acesso à terra.

É compreensível que a Lei Federal n.º 13.465/2017 não prescreva um modelo padronizado a ser aplicado de forma indiscriminada em todo o território nacional, uma vez que as cidades brasileiras têm realidades diversas e complexas. Contudo, o poder público municipal, além de verificar o cumprimento do parcelamento mínimo estabelecido na legislação, como detentor do conhecimento das particularidades de sua região, poderia estabelecer critérios mais objetivos que contribuíssem para um ordenamento territorial eficaz e democrático.

Importante também apontar que a totalidade das regularizações fundiárias da amostra é de natureza individual e se refere a uma única unidade imobiliária, não havendo registros de Reurb-E coletiva⁴³.

A eficácia da Reurb-E individual em atender às diretrizes da legislação vigente deve ser avaliada considerando em que medida essa modalidade possibilita o acesso à moradia digna, a segurança jurídica e a promoção do desenvolvimento urbano equitativo. A reflexão sobre a adequação da Reurb-E individual aos objetivos da lei demanda uma avaliação ponderada.

Tierno, em resposta ao questionamento acerca de como as solicitações individuais de regularização fundiária são contempladas na Lei Federal n.º 13.465/2017, assevera que a norma oferece uma abertura para pedidos de regularização fundiária individuais. Contudo, recomenda que sejam priorizados os casos coletivos, haja vista a natureza do instituto da regularização fundiária urbana. A autora acrescenta, ainda, o fato de que a Reurb prevê uma série de medidas voltadas à coletividade, para além da mera titulação da terra (10 perguntas [...], 2017).

Essa constatação indica que o escopo da legislação transcende a simples outorga de títulos de propriedade, abrangendo um conjunto de ações destinadas à integração dos núcleos informais ao ordenamento territorial da urbe, em consonância com os princípios da política urbana firmados no Estatuto da Cidade.

Indispensável salientar que, embora a Lei Federal n.º 13.465/2017, de forma acertada, defina em seu art. 11, III, o que constitui um núcleo urbano informal consolidado, há uma lacuna interpretativa significativa em relação à sua delimitação precisa. A norma, ao constituir o conceito, não especifica um número mínimo de imóveis necessários para caracterizar a formação de um núcleo, o que pode gerar incertezas e divergências em sua aplicação.

⁴³ A distinção entre as modalidades individual e coletiva reside na organização dos beneficiários: na Reurb-E individual, cada beneficiário busca a regularização de sua unidade imobiliária, enquanto na Reurb-E coletiva os beneficiários se unem para regularizar o núcleo urbano informal como um todo.

Desse modo, a omissão quanto ao quantitativo mínimo de imóveis para a configuração de um núcleo urbano informal consolidado pode resultar em interpretações díspares e subjetivas, abrindo margem para arbitrariedades e inseguranças jurídicas. A ausência de critérios claros e objetivos para determinar a consolidação de um núcleo urbano informal pode comprometer a eficácia da regularização fundiária, bem como a garantia dos direitos dos ocupantes dessas áreas.

No caso de Castanhal, conforme o Processo n.º 0004553-97.2023.2.00.0814, a Corregedoria Geral de Justiça (CGJ)⁴⁴, exercendo a coordenação do Núcleo de Regularização Fundiária Urbana e Rural de terras públicas no estado do Pará, ao ser consultada sobre a dimensão mínima de um núcleo urbano, recomendou ao município de Castanhal que observe os ritos da Lei Federal n.º 13.465/2017 e do Decreto Federal n.º 9.310/2018, devendo fazer com que a Reurb tenha incidência mínima em uma quadra do assentamento urbano objeto de regularização (Pará, 2024).

É imperativo, de fato, que haja revisão e aprimoramento da legislação, de modo que se estabeleçam critérios mais precisos e transparentes para a identificação e caracterização de núcleos urbanos informais consolidados ou que esses critérios sejam determinados com clareza pela instituição de uma lei municipal. Essa medida visa assegurar a segurança jurídica, a

⁴⁴ A Corregedoria Geral de Justiça assume a coordenação do Núcleo de Regularização Fundiária Urbana e Rural de terras públicas no Estado do Pará por força do Provimento n.º 4/2023-CGJ, de 8 de maio de 2023. Constituem atribuições do Núcleo: “I - auxiliar na elaboração de projetos de regularização de terras públicas; II - auxiliar na elaboração de projetos de regularização fundiária, prioritariamente, os voltados para os imóveis rurais, que se encontrem com as respectivas matrículas bloqueadas ou canceladas, terras ocupadas por quilombolas, indígenas, ribeirinhos e outras comunidades tradicionais, ou que se encontrem em regime de economia familiar, podendo ainda abranger imóveis urbanos que se enquadrem nessas condições; III - propor medidas concretas, voltadas à otimização das atividades do Núcleo, de forma conjunta, articulada e colaborativa junto à Comissão de mediação de conflitos fundiários; IV - estudar a atividade dos cartórios de Registro de Imóveis, orientando e acompanhando a atividade das serventias, bem como apresentando manifestações nas questões relacionadas à regularização fundiária; V - elaborar projetos de regularização fundiária, em parceria com o Estado e/ou com os municípios envolvidos; VI - prestar apoio técnico, material e operacional às ações judiciais fundiárias coletivas e discriminatórias, em complementação e/ou colaboração aos demais núcleos e comissões instituídas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará; VII - definir estratégias que conduzam à regularização fundiária; VIII - orientar e acompanhar a atividade dos cartórios de registro de imóveis, nas questões relacionadas à regularização fundiária; IX - realizar e publicar levantamento estatístico de demandas judiciais e extrajudiciais, relacionadas a conflitos coletivos, catalogando as experiências de autocomposição conduzidas pelo Poder Judiciário, em parceria com as demais unidades do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, notadamente com a Comissão de Conflitos Fundiários; X - discutir e participar das reuniões sobre Combate à Violência no Campo; XI - atuar com vistas a viabilizar a disponibilização gratuita dos registros públicos imobiliários às partes envolvidas, aos órgãos e às instituições públicas com atuação relacionadas à questão fundiária e regularização de terras públicas, nos termos da lei; XII - auxiliar na elaboração de cadastro unificado, com acesso universal, das propriedades públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta, com indicação expressa da finalidade, uso atual efetivo e indicação dos imóveis rurais e urbanos não afetados; XIII - realizar e publicar levantamento estatístico de demandas judiciais relacionadas a conflitos coletivos, em colaboração com a Comissão de Conflitos Fundiários do TJPA; XIV - promover eventos, tais quais cursos, workshops, seminários, encontros e congêneres, sobre a matéria fundiária rural e urbana, em parceria com a Escola Judiciária, universidades ou outras entidades de ensino” (Pará, 2023).

equidade no processo de regularização e a efetividade das políticas públicas voltadas para a regularização fundiária urbana.

Para Menegaz (2024), a regularização fundiária urbana é um instrumento de caráter coletivo destinado aos núcleos urbanos informais consolidados devidamente identificados, não sendo adequada para regularizações individuais. Assim, na presença de um núcleo urbano não oficializado e consolidado, é possível solicitar individualmente a instauração da Reurb, cabendo ao poder público decidir se a regularização será aplicada em todo o núcleo ou em parte dele. Por outro lado, na ausência de um núcleo urbano informal em torno do requerimento individual, este deve ser indeferido.

A regularização fundiária urbana é um procedimento que se aplica a núcleos urbanos; desse modo, uma única unidade imobiliária não se enquadra nesse conceito. Menegaz (2024) explica que as solicitações inadequadas têm ocorrido em razão de uma interpretação equivocada do disposto no art. 14 da Lei de Reurb, o qual menciona o rol daqueles que podem requerer a Reurb, indicando que seus beneficiários podem requerer o procedimento de forma coletiva ou individual.

Não obstante, a análise do art. 14 da lei não pode ser realizada de forma isolada, desconsiderando o contexto da legislação em que está inserida. O que o dispositivo legal busca delinear é que o beneficiário que esteja inserido em um núcleo urbano informal pode solicitar ao poder público a realização do procedimento de regularização de sua unidade imobiliária sem necessitar da anuência dos demais ocupantes do núcleo.

Entretanto, para que haja a instauração do procedimento de Reurb, o beneficiário precisa, necessariamente, que sua unidade esteja inserida em um núcleo urbano informal e consolidado. Assim sendo, a unidade possui uma conexão intrínseca com a existência do núcleo, não sendo possível dissociá-los. Caso a unidade esteja isolada ou não haja informações suficientes sobre o núcleo em que está inserida, o processo deve ser indeferido pelo município.

Dessa forma, a interpretação correta do art. 14 da Lei Federal n.º 13.465/2017 deve considerar o caráter coletivo da Reurb e a necessária vinculação da unidade imobiliária a um núcleo urbano informal consolidado. O requerimento individual somente é admitido quando inserido em um núcleo urbano informal consolidado, com o objetivo de viabilizar a instauração do procedimento em benefício de todo o núcleo, e não de uma única unidade isolada. A esse respeito, apresenta-se o seguinte posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre o tema, em julgado no Recurso Especial 1782692/PB, de relatoria do Ministro Herman Benjamin:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. MARGEM DE RIO. MANGUEZAL. [...] REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL. DEVER DO PODER PÚBLICO DE FISCALIZAR. PRINCÍPIO DE VEDAÇÃO DO NON LIQUET. ART. 140, *CAPUT*, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. 1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ibama contra particulares e a Municipalidade de Pitimbu, Estado da Paraíba, pugnando por provimento judicial que proíba a ampliação e determine a demolição de construções ilegais em onze imóveis localizados na faixa marginal do rio Acaú. Entre as edificações contestadas, incluem-se bar, farmácia, casas de veraneio e residências familiares. [...] POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL 16. O próprio Código Florestal prevê procedimento administrativo peculiar, sob rigorosos requisitos, para a regularização fundiária urbana (Reurb) de interesse social e de interesse específico (Lei 12.651/2012, arts. 64 e 65), “na forma da lei”. Tal fato indica ser descabido ao Poder Judiciário, sem lei e, pior, contra lei existente, regularizar ocupações individualmente - edificação por edificação -, mais ainda na posição de órfão de cautelas e estudos técnicos exigíveis da Administração, quando se propõe a ordenar o caos urbanístico das cidades. 17. Segundo o Código Florestal “poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda” (Lei 12.651/2012, art. 8º, § 2º). Impende recordar que o legislador veda, “em qualquer hipótese”, a “regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa” bem como daquelas situações ilícitas que estejam “além das previstas nesta Lei” (art. 8º, par. 4º). **Trata-se de regularização administrativa coletiva, ou seja, a um só tempo conduzida pelo Poder Executivo (portanto, não judicial) e incidente sobre “núcleo urbano informal” (portanto, desarrazoado aplicá-la ad hoc, para regularizar ocupações individuais isoladas), tudo sob o pálio da política urbana pública e mediante “a elaboração de estudos técnicos” e “compensações ambientais” (Lei 13.465/2017, art. 11, I e II, e § 2º)** (grifos nossos). Tanto o Ministério Público como a Defensoria Pública possuem legitimação para requerer a Regularização Fundiária Urbana Reurb (Lei 13.465/2017, art. 14, IV e V) [...] (Brasil, 2019, grifo nosso).

A decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça é inequívoca e direta ao afirmar que a aplicação da Reurb *ad hoc* para a regularização fundiária de ocupações individuais isoladas é desprovida de razoabilidade.

Uma conclusão análoga foi proferida pelo Ministério Público de Santa Catarina (Polli, 2023) que, por meio de um guia de perguntas e respostas, afirma que, de fato, a “regularização” individualizada não se coaduna com a Lei da Reurb, cujo escopo é instituir normas gerais e procedimentos destinados à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento urbano e à titulação de seus ocupantes, como estabelecido no art. 9º da referida legislação. Sob esse olhar, a Reurb consiste em um instrumento de natureza coletiva.

A constatação comprova uma lacuna interpretativa no que tange à aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017. Essa interpretação restritiva da Reurb, limitando-a aos núcleos urbanos informais consolidados, encontra respaldo no próprio texto legal, que define a Reurb como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano (art. 9º).

Em suma, fica claro que essa análise evidencia a necessidade de uma interpretação sistemática e teleológica da Lei Federal n.º 13.465/2017, priorizando os objetivos e princípios que norteiam a Reurb, em detrimento de uma leitura isolada e literal do texto legal. Logo, é possível haver o requerimento individual da Reurb-E para uma única gleba, mas ele deve estar condicionado à existência de um núcleo urbano informal consolidado. No caso da amostra coletada em Castanhal, a existência de um núcleo urbano consolidado não é especificada de forma clara nos processos.

4.2 Avaliação dos requisitos obrigatórios de uma Reurb-E, nos termos dos arts. 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017

A elaboração do projeto de regularização fundiária representa uma das fases obrigatórias da Reurb (art. 28, III, da Lei Federal n.º 13.465/2017). Conforme já vislumbramos na seção anterior, a avaliação desse projeto é de competência do município responsável pelo território onde o núcleo está inserido. Consoante Cunha (2021), o termo “projeto de regularização fundiária” denomina tanto uma fase da Reurb como o nome do documento que acompanha a CRF para promover o registro do parcelamento e, ainda, a regularização das edificações, quando for o caso. O art. 35 da Lei Federal n.º 13.465/2017 aponta que o projeto de Reurb deve atender, no mínimo, os itens listados no Quadro 13.

Quadro 13 – Itens obrigatórios no projeto de regularização fundiária

ITENS
Levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado
Planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível
Estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental
Projeto urbanístico
Memoriais descritivos
Proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso
Estudo técnico para situação de risco, quando for o caso
Estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso
Cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária
Termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico

Fonte: Elaboração própria (2024), com base na Lei Federal n.º 13.465/2017 (Brasil, 2017).

No parágrafo único do art. 35 da lei, é determinado, ainda, que, quando possível, o projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos e identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

Conforme observamos, a Lei Federal n.º 13.465/2017 põe em vigor a obrigatoriedade da realização do georreferenciamento dos núcleos urbanos. Diante desse contexto, o art. 28 do Decreto Federal n.º 9.310, de 15 de março de 2018 institui o que pode ser compreendido como levantamento topográfico georreferenciado (Quadro 14).

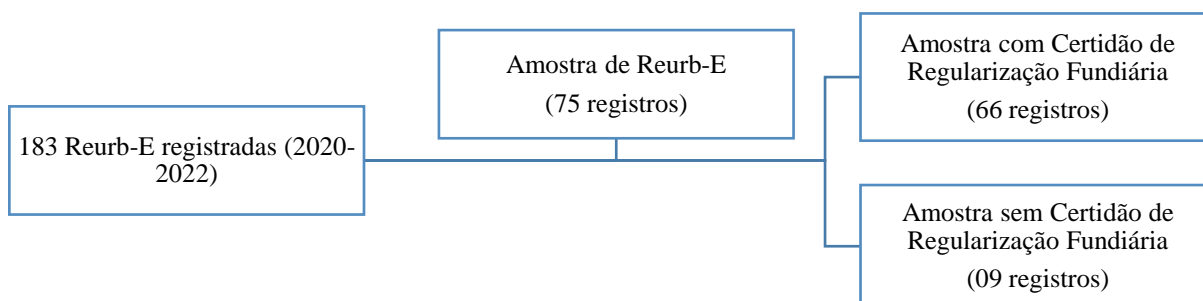
Quadro 14 – Conjunto de itens classificados como levantamento topográfico georreferenciado

ITENS
Levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, de que trata o inciso I do <i>caput</i> do art. 35 da Lei Federal n.º 13.465, de 2017
Outros levantamentos georreferenciados necessários para a elaboração do projeto de regularização fundiária
Planta do perímetro
Memorial descritivo
Descrições técnicas das unidades imobiliárias
Outros documentos em que se registrem os vértices definidores de limites, com o uso de métodos e tecnologias que estiverem à disposição e que se adequem melhor às necessidades, segundo a economicidade e a eficiência em sua utilização

Fonte: Elaboração própria (2024), com base no Decreto Federal n.º 9.310/2018 (Brasil, 2018).

Para melhor compreensão do estudo, a observação dos requisitos dos arts. 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017 na amostra será feita a partir de duas classificações: amostra com CRF e amostra sem CRF (Figura 15).

Figura 15 – Classificações das amostras quanto à presença de Certidão de Regularização Fundiária



Fonte: Elaboração própria (2024).

4.2.1 Amostra com CRF

Nessa categoria, examinaremos os casos em que a amostra possui a Certidão de Regularização Fundiária. No presente estudo, 66 casos (88% dos Reurb-E) possuem CRF. Desses, 27% não apresentam decreto municipal de instauração publicado e, em alguns dos casos que o apresentam, há divergências entre os dados da CRF e do decreto municipal⁴⁵.

Cumprir mencionar que a totalidade das Reurb-E com CRF na amostra analisada não apresenta informações sobre a responsabilidade pelas obras, serviços e compensações urbanísticas e ambientais necessárias. A certidão declara apenas que a ausência do Termo de Compromisso é decorrente da existência de infraestrutura essencial, mas não faz qualquer referência às compensações urbanísticas e ambientais. Além disso, informa que foram realizadas as devidas notificações dos confrontantes e terceiros interessados, por meio de edital publicado no Diário Oficial, em conformidade com os requisitos legais.

Ademais, não consta nos documentos analisados a informação indicativa de que se trata de uma Reurb meramente titulatória, ou seja, restrita à emissão de títulos de propriedade, sem a realização das intervenções urbanísticas e ambientais necessárias.

A CRF das 66 matrículas analisadas apresenta o nome dos beneficiários, juntamente com seus dados pessoais, tais como RG, CPF, residência/domicílio e estado civil. Esses dados são imprescindíveis para a correta identificação dos titulares do direito real, constituídos por meio do processo de regularização fundiária.

O documento em comento também traz informações técnicas e jurídicas relevantes, como a matrícula de origem da gleba, a localização geográfica, a modalidade de regularização (no caso, Reurb-E) e o instrumento jurídico de direito real aplicável. Essas informações são fundamentais para a compreensão do contexto e do enquadramento legal do processo de regularização fundiária em questão.

Por fim, a CRF informa que o memorial descritivo e o levantamento planialtimétrico, documentos técnicos responsáveis pela delimitação e caracterização da área objeto da regularização fundiária, acompanham a própria certidão.

Em suma, a análise técnica do conteúdo da CRF evidencia o esforço em atender aos requisitos legais e em fornecer informações relevantes para a compreensão do processo de regularização fundiária em questão. No entanto, ressalta-se a necessidade de aprofundar a

⁴⁵ A divergência se refere ao bairro declarado.

análise, considerando os requisitos elencados na Lei Federal n.º 13.465/2017 e no Decreto Federal n.º 9.310/2018.

Importante ressaltar que, nos 66 registros emitidos pelo 1º Ofício de Notas e Registro de Imóveis de Castanhal, consta a informação de que o Projeto de Regularização Fundiária das referidas matrículas foi devidamente aprovado pelo município. Diante desse cenário, faz-se necessária uma análise técnica mais aprofundada, a fim de esclarecer as lacunas informacionais e garantir que o processo de regularização fundiária atenda aos requisitos legais.

4.2.2 Amostra sem CRF

Nessa categoria, serão analisados os casos em que a amostra não apresenta a CRF. No caso em tela, foram identificados nove, que significa 12% de Reurb-E sem essa certidão.

Importante mencionar que, no registro emitido pelo 1º Ofício de Notas e Registro de Imóveis de Castanhal, aparece a informação de que o Projeto de Regularização Fundiária das matrículas em questão foi aprovado pelo município e que houve a emissão da CRF em determinada data. Ademais, consta que os documentos referentes a esses processos foram digitalizados nessa serventia registral. Contudo, ao consultar o banco de dados do cartório, não foram localizadas as respectivas Certidões de Regularização Fundiária.

Adicionalmente, consultando os decretos municipais de Castanhal, identificou-se a existência de decretos referentes a sete das matrículas em questão; no entanto, duas delas não apresentam qualquer referência nos decretos publicados pela administração pública.

Essa divergência entre as informações registradas e a realidade observada nos registros cartoriais suscita preocupação, uma vez que a ausência da Certidão de Regularização Fundiária pode representar um obstáculo à plena garantia da segurança da posse e do acesso aos direitos fundamentais por parte da população residente nessas áreas. Sem a devida comprovação do processo de regularização, essas famílias permanecem em situação de vulnerabilidade.

A seguir, faremos uma breve apresentação dos requisitos estabelecidos nos arts. 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017, com a análise dos resultados de cada um dos critérios.

4.3 Levantamento planialtimétrico e cadastral

O levantamento planialtimétrico e cadastral (LEPAC) é um trabalho produzido por especialistas (engenheiro agrimensor ou topógrafo) representando uma fotografia do terreno

mediante medidas planas, inclinações e ângulos. Esse documento deve ser preparado nos termos do que está disposto no Decreto Federal n.º 87.817, de 20 de junho de 1984 e nas normas técnicas para serviços topográficos da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), além de ser assinado por profissional legalmente habilitado. O art. 29 do Decreto Federal n.º 9.310/2018 define os parâmetros para a elaboração:

Art. 29. Os levantamentos topográficos georreferenciados serão realizados conforme as normas técnicas para serviços topográficos da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, o disposto no Decreto n.º 89.817, de 20 de junho de 1984, as normas técnicas da Diretoria do Serviço Geográfico do Exército Brasileiro e serão acompanhados de ART ou de RRT. § 1º Os limites das unidades imobiliárias serão definidos por vértices georreferenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro. § 2º O vértice definidor do limite terá natureza tridimensional e será definido por suas coordenadas de latitude, longitude e altitude geodésicas. § 3º O erro posicional esférico do vértice definidor de limite deverá ser igual ou menor a oito centímetros de raio. § 4º O erro posicional de que trata o § 3º terá menor magnitude conforme a avaliação do impacto da propagação dos erros, considerados o desenvolvimento de projetos urbanísticos e de infraestruturas, o registro de propriedade, a prevenção de riscos e os demais projetos de arquitetura e engenharia. § 5º O responsável técnico realizará a avaliação dos impactos da propagação dos erros de que trata o § 4º, previamente à execução do levantamento topográfico georreferenciado. § 6º O levantamento topográfico georreferenciado será remetido eletronicamente pelo profissional legalmente habilitado ou pelo órgão público responsável pela sua execução ao Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais na forma estabelecida no Manual Operacional do referido Sistema. § 7º O Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais disponibilizará serviço geoespacial de visualização do levantamento topográfico georreferenciado e das parcelas confrontantes para auxiliar os Poderes Públicos, os gestores de cadastro imobiliário e os oficiais de cartório de registro de imóveis na conferência do posicionamento, das distâncias, dos vértices, dos ângulos e da áreas, para fins de obtenção do código identificador unívoco do imóvel em âmbito nacional, previsto no § 1º do art. 8º do Decreto n.º 8.764, de 10 de maio de 2016 (Brasil, 2018).

O LEPAC deve ser elaborado em coordenadas planas, adotando-se a Projeção Universal Transversa de Mercator (UTM) e referenciadas ao Datum oficial do Sistema Geodésico Brasileiro e do Sistema Cartográfico Nacional (Crea-SP, 2023). Esse documento pode ser dispensável nos casos em que exista matrícula georreferenciada aberta para o núcleo objeto da Reurb proveniente de auto de demarcação urbanística.

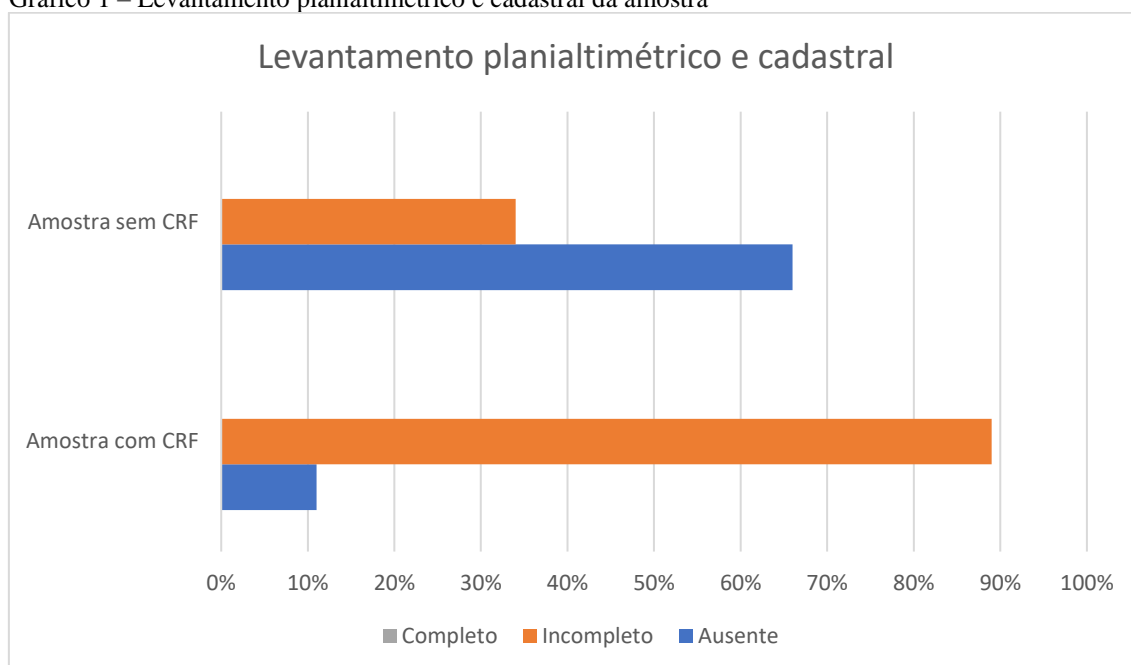
Conforme Cunha (2021), convém ponderar que é impossível se obter um LEPAC para uma unidade/lote isolado, considerando a necessidade de buscar as unidades, as construções, o sistema viário e os espaços públicos do núcleo em que aquela gleba está inserida. Ao se buscar a regularização de uma unidade imobiliária, de forma individual, sem considerar o contexto do núcleo urbano informal em que ela está inserida, perde-se a visão holística necessária para uma regularização fundiária efetiva e sustentável. O LEPAC, ao abranger as unidades, construções,

sistema viário e espaços públicos do núcleo, permite uma compreensão integrada das necessidades e desafios enfrentados pela comunidade.

Além disso, a ausência ou a não observância adequada do LEPAC pode obstaculizar a efetividade da regularização fundiária em termos de segurança jurídica, uma vez que a delimitação precisa das unidades e a identificação de eventuais conflitos de posse ficam prejudicadas. Isso pode gerar insegurança para os beneficiários e potencializar conflitos futuros.

Examinando os dados fornecidos sobre uma amostra de 75 matrículas de Reurb-E, sendo 66 matrículas com CRF e nove matrículas sem CRF, obtivemos o seguinte resultado, ilustrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Levantamento planialtimétrico e cadastral da amostra



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados da amostra.

No primeiro contexto, que são as matrículas com CRF, foram identificados 11% de matrículas com LEPAC ausente; 89% de matrículas com LEPAC incompleto e nenhuma matrícula com LEPAC completo. Já no cenário de matrículas sem CRF, verificaram-se 66% de matrículas com LEPAC ausente; 34% de matrículas com LEPAC incompleto e nenhuma matrícula com LEPAC completo.

Portanto, as matrículas sem CRF apresentam um percentual significativamente maior de processos com LEPAC ausente comparadas às matrículas com CRF, no entanto, em ambos os contextos, não há nenhuma Reurb-E com LEPAC completo. Mister salientar que todos os levantamentos apresentados foram assinados por profissional habilitado.

Os levantamentos planialtimétricos e cadastrais considerados “incompletos” não demonstravam, por exemplo, as unidades do núcleo objeto da Reurb com suas respectivas matrículas, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e nenhum outro elemento caracterizador do núcleo. As informações coletadas indicam que havia um trabalho de LEPAC com georreferenciamento apenas em relação à unidade objeto da regularização. O Quadro 15 apresenta uma análise do conteúdo dos levantamentos incompletos apresentados.

Quadro 15 – Elementos de composição do LEPAC

Requisitos indicados	Atendido	Parcialmente atendido	Não atendido
Unidades habitacionais e construções		Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%	
Equipamentos públicos			Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%
Acidentes geográficos			Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%
Subdivisão das quadras, lotes e todas as edificações (com indicação georreferenciada)			Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%
Faixa de domínio das rodovias, ferrovias e linhas de alta tensão			Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%
Dispositivos de coleta de esgoto, dispositivo de drenagem, reservatórios e poços de captação de água (georreferenciados)			Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%
Guias, sarjetas e calçadas		Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%	
Incidências ambientais (rios, córregos, nascentes) com indicação da APP correspondente, grandes massas arbóreas e áreas de risco			Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%
Coordenadas planimétricas e altimétricas		Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%	

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nas classificações do Crea-SP (2023).

Amostra 1: Com CRF

Amostra 2: Sem CRF

Ambas as amostras apresentam parcialmente as unidades habitacionais e construções por meio de uma imagem aérea do perímetro (sem dados georreferenciados). Além disso, indicam a presença de meio-fio, mas não se referem a calçadas e outras estruturas semelhantes. Em relação às coordenadas planimétricas e altimétricas, as amostras fazem referência somente à unidade objeto da regularização, negligenciando o estudo do núcleo.

As informações sobre os critérios ambientais, indicadores de saneamento básico, equipamentos públicos, acidentes geográficos, subdivisão das quadras/lotês e a presença de faixa de domínio são inexistentes em todas as amostras analisadas.

A ausência de levantamentos planialtimétricos e cadastrais com georreferenciamento completos, acompanhado do elevado número de levantamentos incompletos e até mesmo ausentes, não apenas ilustra uma condução deficiente do processo de regularização fundiária, mas também suscita preocupações quanto à aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017 e do Decreto Federal n.º 9.310/2018.

A interpretação da legislação como um instrumento de análise individualista do objeto a ser regularizado, desconsiderando sua integração adequada no contexto do núcleo urbano, pode comprometer a eficácia da legislação e sua finalidade primordial. É válido assinalar que a falta de dados sobre o núcleo pode ser motivo suficiente para considerar o levantamento como inexistente, representando um obstáculo significativo ao processo de Reurb.

A legislação vigente, em especial a Lei Federal n.º 13.465/2017 e o Decreto Federal n.º 9.310/2018, estabelece diretrizes claras e rigorosas para a regularização fundiária, incluindo a necessidade de levantamentos precisos e completos para assegurar a segurança jurídica e a efetividade do processo. Sendo assim, a ausência ou a inadequação desses levantamentos pode dificultar não apenas a conformidade com a legislação, mas também a eficácia e legitimidade do processo de Reurb, impactando diretamente a regularização dos imóveis informais.

O poder público municipal pode, ainda, desempenhar papel substancial na caracterização dos núcleos urbanos informais, disponibilizando em seus arquivos uma gama de documentos, tais como mapas, plantas cadastrais, levantamentos topográficos e outros registros que evidenciem a situação física desses assentamentos. O levantamento físico do núcleo, realizado por meio de levantamento planialtimétrico georreferenciado, é etapa basilar para a delimitação precisa dos limites da área objeto de regularização e a identificação do tipo de parcelamento ocorrido.

Outrossim, faz-se necessário o reconhecimento dos encaminhamentos a serem adotados de acordo com a titularidade da gleba, isto é, se se trata de área pública ou particular. Não menos importante é a análise das incidências ambientais e das condições urbanísticas, jurídicas e sociais do núcleo, visando subsidiar a tomada de decisões fundamentadas e a implementação de ações assertivas.

Nesse diapasão, a caracterização urbana do território em questão demanda, ainda, a identificação do zoneamento no qual a área está inserida e os usos do solo permitidos,

informações estas que podem ser obtidas por meio da consulta aos mapas que acompanham o Diagnóstico Social de Castanhal⁴⁶ (Quadros, 2017) ou as leis urbanísticas vigentes.

Além disso, é indispensável destacar que a consulta a outros órgãos, como Institutos de Terras e companhias habitacionais, pode revelar documentos históricos de grande valia para a compreensão da evolução e das particularidades da área, fornecendo uma visão mais completa e contextualizada das dinâmicas sociais, econômicas e políticas que moldaram o núcleo urbano informal. Esses registros, muitas vezes, contêm informações preciosas sobre a origem e o desenvolvimento do assentamento, bem como sobre as políticas públicas e ações governamentais que o afetaram ao longo do tempo. Isso permite uma abordagem eficaz e sustentável para a regularização fundiária.

Outro elemento que precisa ser observado é a pesquisa fundiária, pautada no levantamento de informações acerca do domínio da área objeto do requerimento. Conforme disposto no art. 35, II, da Lei Federal n.º 13.465/2017, o projeto de regularização fundiária deve conter a “planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível” (Brasil, 2017). Conforme disposto no art. 31, II, da Lei n.º 13.465/2017, o projeto de regularização fundiária deve conter:

Planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores (Brasil, 2017).

A área objeto de Reurb pode estar contida em um único título de propriedade ou o núcleo pode estar assentado sobre parcelas de áreas abrangidas por imóveis de titularidades distintas. A busca pelos registros imobiliários é utilizada para se identificar se a área a ser regularizada é pública ou privada e para definir as estratégias de regularização a serem adotadas e os instrumentos a serem utilizados no procedimento.

O levantamento da situação fundiária em cartório pode resultar na identificação de plantas antigas de parcelamento da área, bem como das certidões das matrículas ou transcrições correspondentes. Conforme preconiza o art. 50, *caput*, da Lei da Reurb, “nas matrículas abertas para cada parcela, deverão constar dos campos referentes ao registro anterior e ao proprietário”

⁴⁶ O Diagnóstico Social de Castanhal (Quadros, 2017) divulga uma série de mapas que podem contribuir com a caracterização física dos núcleos urbanos, tais como: mapa de estrutura fundiária e ocupações irregulares, mapa do macrozoneamento municipal, mapa das áreas de risco para inundações ao longo dos igarapés Cariri e Castanhal, mapa das áreas de risco para inundações e erosão fluvial ao longo do canal Salgado Grande, mapa de preservação histórico-cultural, mapa da estruturação viária do município e outros.

(Brasil, 2017). No inciso I do art. 50, é estabelecido, ainda, que, “quando for possível, a identificação exata da origem da parcela matriculada, por meio de planta de sobreposição do parcelamento com os registros existentes, a matrícula anterior e o nome de seu proprietário”.

Importante ressaltar que todo imóvel possui algum tipo de registro imobiliário, mesmo que em nome de proprietários antigos e/ou desconhecidos. Para todo núcleo urbano informal, existe um registro em cartório, ainda que desatualizado e realizado anteriormente à legislação vigente (Cunha, 2021). Nesse sentido, o art. 50, II, da Lei Federal n.º 13.465/2017 prevê que a CRF deve conter “quando não for possível identificar a exata origem da parcela matriculada, todas as matrículas anteriores atingidas pela Reurb e a expressão 'proprietário não identificado’” (Brasil, 2017).

A identificação dos títulos de propriedade referentes à área do núcleo urbano informal é medida imposta ao processo de regularização fundiária urbana, conforme preconiza o art. 31, § 7º, da Lei Federal n.º 13.465/2017. Caso esses títulos sejam desconhecidos, faz-se necessária a realização de buscas cartoriais por meio de indicadores reais, como endereços, ou indicadores pessoais, em nome de possíveis proprietários. Essa investigação minuciosa nos cartórios, especialmente quando os titulares de domínio são desconhecidos, configura uma verdadeira diligência para a caracterização da situação fundiária da área.

Frisa-se que, no Brasil, a transferência da propriedade ou aquisição originária de imóveis é regida pelo Código Civil, especificamente nos arts. 1.225 e 1.247⁴⁷, os quais instituem que a propriedade ou aquisição de imóveis depende do registro do título aquisitivo no cartório de registro de imóveis competente. O registro materializa a eficácia da propriedade, pois salvaguarda a segurança jurídica e a proteção dos direitos do proprietário. Além disso, também permite que os terceiros possam verificar a existência e a validade da propriedade, evitando conflitos e disputas sobre a titularidade do imóvel.

A transferência da propriedade também depende do registro do título aquisitivo no cartório de registro de imóveis competente. O art. 1.245 do Código Civil sedimenta que a

⁴⁷ Necessário esclarecer que, embora o art. 1.245 do Código Civil defina o proprietário como aquele que tem seu título aquisitivo registrado no competente registro de imóveis, a Lei de Registro Públicos confere ao titular inscrito uma presunção relativa de domínio. Essa presunção relativa é baseada na ideia de que, ao registrar o título aquisitivo, o titular demonstra sua intenção de exercer o domínio sobre o imóvel, o que cria uma hipótese de que ele é, na verdade, o proprietário. O direito brasileiro é caracterizado por não adotar a presunção absoluta (*iure et de iure*), que é a presunção de que a afirmação feita pelo titular é verdadeira. Em vez disso, a presunção relativa é utilizada, o que significa que a afirmação feita pelo detentor é considerada verdadeira até que se prove o contrário. Logo, a presunção relativa de domínio conferida ao titular inscrito pelo registro do título aquisitivo no registro de imóveis competente cria uma hipótese de que ele é o proprietário, o que protege seus direitos e interesses. Além disso, também permite que os terceiros possam verificar a existência e a validade da propriedade, evitando conflitos e disputas sobre a titularidade do imóvel.

transferência da propriedade deve ser feita por meio de escritura pública, assinada pelo vendedor e pelo comprador, e que o título aquisitivo deve ser registrado no cartório de registro de imóveis competente (Brasil, 2002).

Por outro prisma, é preciso salientar que a ausência de identificação dos títulos de propriedade não obsta a implementação da Reurb, uma vez que a legislação federal prevê instrumentos capazes de sanar essa irregularidade, como a demarcação urbanística, conforme estabelecido no art. 22, *caput*, § 1º e seus incisos I e II, da Lei Federal n.º 13.465/2017. Esse dispositivo determina que “o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao cartório de registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas”, com a informação da “área total e do perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado” e das matrículas atingidas e, quando possível, da área abrangida em cada uma delas (Brasil, 2017).

Não obstante, o inciso III, § 1º, do artigo 22 do referido diploma estabelece ainda que deve ser indicada a existência de áreas que não foram identificadas anteriormente diante de imprecisões dos registros anteriores.

Proveitoso citar que, quando o núcleo urbano informal sujeito à Reurb-E está localizado em zona rural e há carência de informações primárias nos municípios, torna-se fundamental consultar o Incra e os Institutos de Terras Estaduais. Essa consulta visa obter dados essenciais para a correta caracterização da área, permitindo uma análise completa e precisa no processo de regularização fundiária.

Assim, a caracterização do núcleo urbano informal, alicerçada em um robusto arcabouço documental e em uma análise multidimensional dos aspectos físicos, ambientais, urbanísticos, jurídicos e sociais, constitui etapa possível e imperiosa para a implementação de um processo de regularização fundiária.

4.4 Planta do perímetro

A planta do perímetro do núcleo urbano informal, por sua vez, de acordo com Cunha (2021), trata-se, além de uma delimitação física, de uma indicação visual da origem de cada unidade imobiliária presente no núcleo, ou seja, é um documento que busca apontar a origem registral (matrícula ou registro em transcrição) das glebas, caso exista. Desse modo, não se trata de apenas uma peça técnica, mas também de um elemento jurídico, considerando que a elaboração da planta pressupõe o estudo dominial e fundiário dos imóveis.

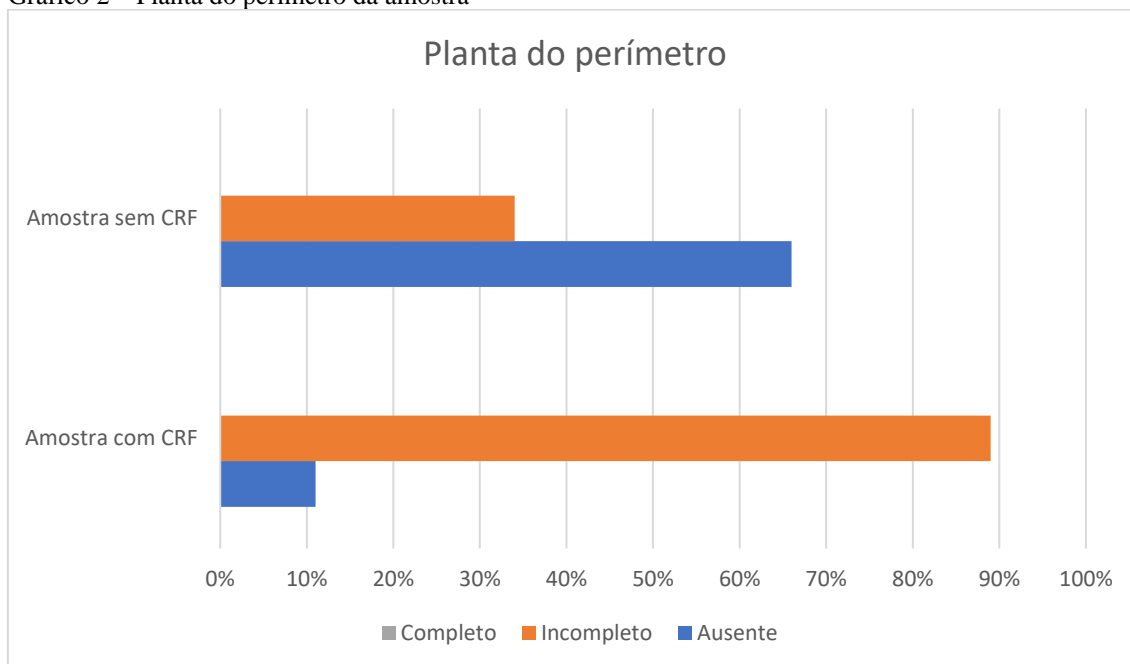
Esse documento deve exibir todo o perímetro das unidades/lotês a serem regularizados, indicando todas as cotas componentes e com demonstração dos confrontantes, das matrículas ou transcrições impactadas pela área ocupada, verificando, ainda, as áreas já usucapidas, quando for o caso.

Concomitantemente à apresentação da planta demarcatória do perímetro do núcleo, objeto da regularização fundiária, faz-se imprescindível a juntada dos termos de anuência dos confrontantes indicados no projeto. Havendo demarcação urbanística, a Lei Federal n.º 13.465/2017, em seu art. 20, *caput*, estabelece que “o poder público notificará os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada” para se manifestarem no prazo de 30 dias, caso haja interesse na área a ser demarcada. Essa exigência legal visa resguardar os interesses e direitos dos confrontantes, assegurando-lhes a ciência e a concordância quanto aos limites e confrontações do núcleo urbano a ser regularizado.

Caso não seja possível obter as anuências necessárias, a legislação prevê a alternativa da notificação dos confrontantes, conforme disposto no art. 31, § 1º, da Lei Federal n.º 13.465/2017. Essa notificação deve ser realizada na forma estabelecida pelo art. 85 do Decreto Federal n.º 9.310/2018. O § 6º do art. 31 da Lei Federal n.º 13.465/2017 determina que, decorrido o prazo de 30 dias sem manifestação dos notificados, presumir-se-ão aceitas as condições do projeto de regularização.

Examinando os dados fornecidos sobre a amostra de 75 matrículas de Reurb-E, sendo 66 matrículas com CRF e nove sem CRF, verificamos os resultados dispostos no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Planta do perímetro da amostra



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados da amostra.

No primeiro contexto, que são as matrículas com CRF, foram identificados 11% de matrículas com planta do perímetro ausente; 89% de matrículas com planta do perímetro incompleta e nenhuma matrícula com planta do perímetro completa. No segundo contexto, que são as matrículas sem CRF, temos 66% de matrículas com planta do perímetro ausente; 34% de matrículas com planta do perímetro incompleta e nenhuma matrícula com planta do perímetro completa.

Nesta pesquisa, consideramos “incompletas” as plantas do perímetro do núcleo urbano informal que declararam apenas os confrontantes da área objeto da regularização, sem fazer uma análise das demais unidades imobiliárias presentes no núcleo. Essas matrículas também não apresentavam a notificação dos confrontantes (apenas declarada na CRF). Todas as plantas mencionadas foram elaboradas e devidamente assinadas por profissional habilitado.

Nas matrículas com CRF, o percentual de processos apresentando planta do perímetro ausente é de 11%, enquanto nas matrículas sem CRF temos o percentual de 66% da amostra. No entanto, em ambos os contextos, verificou-se a ausência de planta do perímetro completa.

É importante ressaltar que a planta do perímetro, mencionada como requisito no projeto de Reurb, não se limita apenas à planta do imóvel objeto do procedimento, mas abrange também o núcleo em que esse imóvel está inserido. No entanto, muitos processos de Reurb apresentam, exclusivamente, a planta do imóvel objeto do procedimento.

Essa ausência de informações afeta a segurança jurídica dos beneficiários da regularização fundiária, pois a delimitação precisa das áreas a serem regularizadas e a identificação correta das unidades imobiliárias são decisivas para a validade e a eficácia dos títulos de propriedade emitidos. Sem essa documentação adequada, há um risco expressivo de contestações legais, litígios e insegurança quanto à titularidade dos imóveis regularizados.

Outrossim, essa lacuna de informações também prejudica a notificação dos confrontantes, pois impede a identificação de eventuais sobreposições de áreas, disputas de limites e outras questões relacionadas à propriedade, obstando, assim, o reconhecimento da legitimidade das intervenções ambientais e urbanísticas propostas.

A falta de plantas do perímetro completas ou a presença de plantas incompletas levanta dúvidas sobre a regularidade dos atos jurídicos praticados. A identificação imprecisa das áreas a serem regularizadas e a ausência de informações claras sobre as unidades imobiliárias podem gerar questionamentos quanto à validade dos procedimentos adotados, colocando em xeque a legalidade e a legitimidade dos títulos de propriedade emitidos.

Essa situação pode, ainda, comprometer a avaliação e a preservação dos recursos ambientais presentes nos núcleos, uma vez que, sem uma delimitação precisa, e a identificação das unidades imobiliárias torna-se difícil identificar e proteger áreas de conservação permanente, como margens de rios e encostas íngremes.

Além disso, a carência dessas informações detalhadas dificulta a elaboração de estudos ambientais abrangentes, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Essa lacuna pode resultar em danos ambientais irreversíveis e na inviabilidade de implementar medidas de recuperação e preservação ambiental.

Logo, sem o contorno rigoroso da área e a designação das unidades imobiliárias, torna-se inviável atestar a regularidade dos atos jurídicos e a efetiva incorporação do núcleo informal ao ordenamento territorial urbano. A falta de tais informações também coloca obstáculos à definição de lotes e à alocação de áreas públicas.

O próprio ordenamento jurídico municipal estabelece a importância da delimitação precisa das áreas. A Lei Complementar n.º 001/2019, que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Castanhal para o período de 2018-2028, em seu art. 7º, estabelece diretrizes para a política urbana, buscando evitar utilização inadequada de imóveis, conflitos no uso dos espaços, parcelamento do solo excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura, instalação de empreendimentos sem a devida infraestrutura, retenção especulativa de imóveis, deterioração de áreas urbanizadas e poluição e degradação ambiental

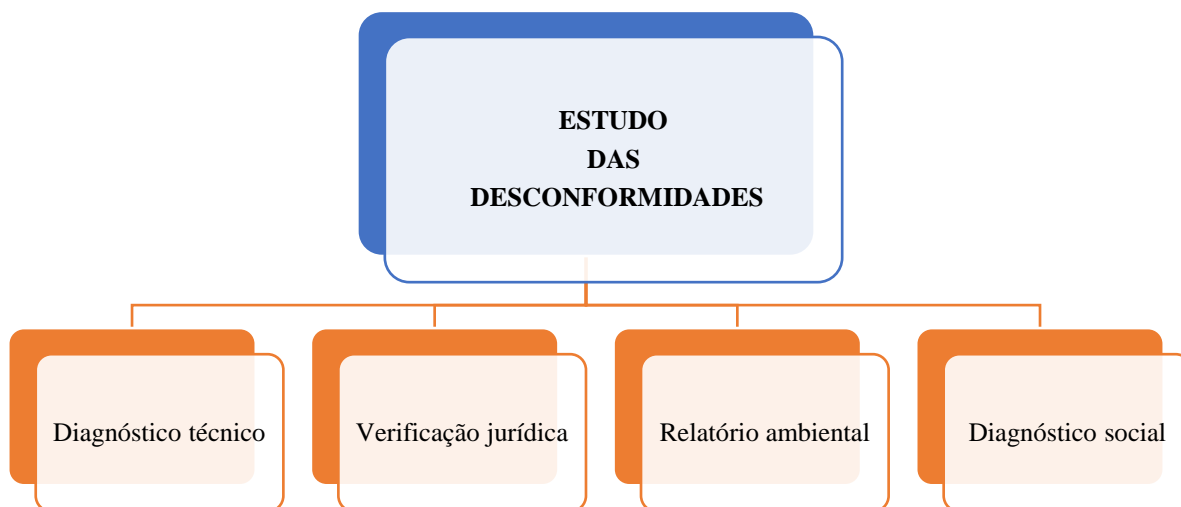
(Castanhal, 2019a). Essas diretrizes visam à ordenação e ao controle do uso do solo, em consonância com o art. 2º do Estatuto da Cidade.

Portanto, a delimitação acurada do objeto de regularização não é um mero capricho do procedimento, mas sim uma necessidade básica definida em legislação federal e municipal para tornar o processo exequível. Somado a isso, entende-se que a qualidade dos estudos produzidos, incluindo a elaboração da planta do perímetro, é basilar para certificar a eficiência e eficácia do projeto de regularização fundiária. Ou seja, além de completa, a planta precisa estar correta, pois não apenas fornece uma representação visual clara da área a ser regularizada, mas também serve como base para a identificação de problemas, a definição de estratégias de intervenção e a tomada de decisões fundamentadas ao longo de todo o processo de regularização.

4.5 Estudo preliminar das desconformidades

Conforme o Crea-SP (2023), o relatório de desconformidades abrange quatro elementos: diagnóstico técnico, que se refere às definições estruturais do núcleo (sistema viário, infraestrutura, pontos de risco e outros); verificação jurídica, abrangendo estudos dominiais do núcleo e a verificação de conflitos judiciais; relatório ambiental, indicando risco geológico/geotécnico e de inundações, mas também apontando a presença de recursos naturais e áreas de preservação ambiental, e diagnóstico social, que identifica a situação econômica e social dos ocupantes do núcleo (Figura 16).

Figura 16 – Organograma do estudo das desconformidades



Fonte: Elaboração própria (2024).

O referido estudo é um requisito de extrema importância, especialmente em regularizações fundiárias realizadas em cidades da região amazônica, devido às características específicas e desafios presentes nesse contexto. Na Amazônia, onde a ocupação de terras, muitas vezes, ocorre de forma irregular e desordenada, a análise minuciosa das desconformidades existentes, do ponto de vista legal, urbanístico e ambiental, visa garantir a regularização fundiária de maneira adequada e sustentável. A Figura 17 apresenta alguns aspectos do estudo, considerando o contexto amazônico.

Figura 17 – Importância do estudo das desconformidades na Amazônia



Fonte: Elaboração própria (2024).

Em resumo, o estudo preliminar das desconformidades permite identificar e corrigir problemas, garantir a conformidade com a legislação e promover um desenvolvimento urbano sustentável e harmonioso, respeitando as particularidades e a importância ambiental da região.

No caso de Castanhal, o referido estudo deve abarcar um levantamento da situação do parcelamento, nos termos em que preveem as legislações federais, estaduais e municipais, sobretudo a Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Parcelamento do Solo), a Lei Federal n.º 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), a Lei Municipal n.º 012, de 4 de julho de 2003 (Código de Terras do Município de Castanhal), a Lei Complementar Municipal n.º 001/2019, de 25 de março de 2019 (dispõe sobre a revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Castanhal para o período de 2018-2028) e a Lei Municipal n.º 015/13, de 29 de abril de 2013 (Código Ambiental de Castanhal).

Esse estudo deve acompanhar o projeto de regularização fundiária urbana e consiste em uma contextualização abrangente sobre o núcleo urbano informal, abordando aspectos sociais, urbanísticos, ambientais e jurídicos que demandam soluções para viabilizar o procedimento de

regularização. A identificação e o apontamento das desconformidades na área são essenciais, assim como as propostas de solução que prevejam ações abrangentes e integradas para sua resolução.

A análise preliminar desses aspectos permite identificar possíveis impactos ambientais, resguardar a conformidade com a legislação vigente, assegurar a regularidade jurídica das propriedades e promover um desenvolvimento urbano sustentável. Consequentemente, contribui para a preservação do meio ambiente, a segurança jurídica dos beneficiários e a promoção de práticas urbanísticas adequadas à realidade amazônica, viabilizando a harmonia entre o desenvolvimento urbano e a preservação ambiental.

Entre as desconformidades que podem ser verificadas, destaca-se o parcelamento do solo realizado sem observância das normas urbanas e ambientais vigentes à época, resultando em impedimentos para o registro e titulação dos ocupantes. Além disso, parcelamentos que cumpriram a legislação em vigor, mas que enfrentam pendências na transferência do direito real dos lotes aos adquirentes também são considerados desconformidades.

Os Quadros 16, 17 e 18 ilustram algumas situações de desconformidade que podem ser encontradas em um processo de regularização fundiária, bem como os atos a serem praticados pelo município para solucioná-las. Os quadros são estruturados de maneira a proporcionar uma visão clara e objetiva das diversas questões que podem comprometer a regularização fundiária, categorizando-as em desconformidades jurídicas, urbanísticas e ambientais.

Quadro 16 – Desconformidades jurídicas

Desconformidade identificada	Atos a serem praticados pelo município
Qual a data da consolidação do núcleo?	<p>O marco temporal pode interferir na outorga da titulação final, bem como no rito do processamento da Reurb.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Em núcleos consolidados antes de 19/12/1979, o rito a ser observado é o disposto no art. 69 da Lei Federal n.º 13.465/2017. • Em núcleos cuja origem é posterior a 19/12/1979, adota-se o rito do art. 28 da Lei Federal n.º 13.465/2017. • Quando o núcleo já tem existência anterior a 22/12/2016, o município pode titular por legitimação fundiária. Os núcleos que surgirem após essa data devem usar outra forma de titulação final.
Há matrícula atual para o perímetro total do núcleo eleito para a Reurb?	Essa informação impacta a fase de notificações, pois, se houver matrícula georreferenciada que descreva a totalidade do núcleo objeto da Reurb, não se torna obrigatória a notificação de confrontantes do perímetro externo do núcleo. A existência de uma matrícula matriz da Reurb pode derivar de procedimento de Reurb já realizado (Auto de Demarcação Urbanística) ou de desmembramento, unificação, retificação etc.
Há registro imobiliário do parcelamento do solo?	A existência do registro dispensa o levantamento georreferenciado do perímetro do núcleo e das unidades dos lotes. Pode, inclusive, ser verificado se é o caso de Reurb meramente titulatória. Outro impacto é a desnecessidade de análise de consolidação do núcleo. Entende-se que, se há registro de loteamento, houve aprovação de projeto urbanístico e ambiental.

Há edificações averbadas?	Um dos focos de atenção da Lei Federal n.º 13.465/2017 é a regularização da unidade (incluindo a edificação, quando for o caso), sem a qual é difícil assegurar os objetivos descritos na referida legislação (art. 10) ⁴⁸ . A edificação averbada permite a livre circulação do imóvel por meio da utilização do sistema de crédito disponibilizado com índice de juros menor; o crédito disponibilizado aos moradores proporciona diretamente o acesso à moradia digna e a permanência dos ocupantes no núcleo urbano regularizado.
Há matrículas ou transcrições que deram origem ao parcelamento do solo?	A existência de matrícula ou de registro anterior de transcrição exige a notificação dos titulares de direitos reais constantes da matrícula relacionados à área parcelada. Além disso, é uma informação essencial para o registro do PRF, conforme arts. 50 e 51 da Lei Federal n.º 13.465/2017 ⁴⁹ .
Há ocupantes identificados como proprietários da unidade dentro do núcleo?	Essa é uma informação obrigatória do PRF.
Quais unidades estão pendentes de titulação?	Dado relevante para a análise de qual título será outorgado a cada ocupante no final do procedimento.
Quem são os ocupantes?	O cadastro de ocupantes é importante para verificar a renda familiar e o histórico da posse de quem legitimamente deve ser o beneficiário.
Qual a classificação de modalidade predominante?	O exame dessa informação é crucial para identificar os responsáveis pelo custo do PRF e das obras de infraestrutura. Em alguns casos, a predominância somente será verificada na análise de classificação individual de cada ocupante.
A Reurb será realizada por trechos ou etapas?	Aqui deve ser realizada a definição pelo município do tamanho do núcleo a ser regularizado e o que será objeto dessa regularização (parcelamento, titulação e edificação em uma única ação ou separadamente).
É o caso de aplicar o regime jurídico da Lei Federal n.º 13.465/2017 por se tratar de Reurb ou se é caso de aprovação de parcelamento do solo (empreendimento novo)?	Se não for o caso de Reurb, aplica-se a legislação existente sobre parcelamento do solo e regularização de edificações.

Fonte: Adaptado de Cunha (2021).

⁴⁸ Lei Federal n.º 13.465/2017: “Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária” (Brasil, 2017).

⁴⁹ Lei Federal n.º 13.465/2017: “Art. 50. Nas matrículas abertas para cada parcela, deverão constar dos campos referentes ao registro anterior e ao proprietário: I - quando for possível, a identificação exata da origem da parcela matriculada, por meio de planta de sobreposição do parcelamento com os registros existentes, a matrícula anterior e o nome de seu proprietário; II - quando não for possível identificar a exata origem da parcela matriculada, todas as matrículas anteriores atingidas pela Reurb e a expressão “proprietário não identificado”, dispensando-se nesse caso os requisitos dos itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Art. 51. Qualificada a CRF e não havendo exigências nem impedimentos, o oficial do cartório de registro de imóveis efetuará o seu registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente. Parágrafo único. Não identificadas as transcrições ou as matrículas da área regularizada, o oficial do cartório de registro abrirá matrícula com a descrição do perímetro do núcleo urbano informal que constar da CRF e nela efetuará o registro” (Brasil, 2017).

Quadro 17 – Desconformidades urbanísticas

Desconformidade identificada	Atos a serem praticados pelo município
Há presença de infraestrutura essencial (art. 36, § 1º, da Lei Federal n.º 13.465/2017)?	A presença de infraestrutura essencial dispensa a elaboração do termo de compromisso e do cronograma de obras do PRF (art. 30, § 1º, do Decreto Federal n.º 9.310/2018).
Há necessidade de flexibilização de parâmetros urbanísticos e edifícios (art. 11, § 1º, da Lei Federal n.º 13.465/2017)?	Essa análise é individualizada para cada núcleo objeto da Reurb e consta no PRF. A avaliação permitirá definir quais flexibilizações são obrigatórias para que todas as unidades sejam contempladas. Cada núcleo possui um conjunto de características únicas, sendo difícil que a legislação previsse todas as flexibilizações necessárias à Reurb. É a oportunidade de definir a possibilidade de exigir eventuais compensações, sobretudo, em algumas regularizações fundiárias na modalidade específica⁵⁰ (grifo nosso). Se houver compensações, será necessária a elaboração do termo de compromisso e o cronograma de obras (art. 35, IX, da Lei Federal n.º 13.465/2017).
Diagnóstico da realidade do núcleo	Verificar a existência de áreas ocupadas, a presença de sistema viário, espaços livres, áreas públicas, eventuais medidas para adequação de mobilidade.
Existem unidades em áreas de risco (art. 39 da Lei Federal n.º 13.465/2017 e art. 36 do Decreto Federal n.º 9.310/2018)?	O município não pode titular ocupante em área de risco insanável, sendo necessária, nesses casos, a realocação. A área a ser ocupada por pessoas que foram realocadas pode ser obtida também por meio de compensações obtidas em outras regularizações fundiárias urbanas ou, ainda, em novos projetos aprovados no município. A elaboração de estudo técnico e a implementação de obras eliminatórias do risco para a conclusão de Reurb nas unidades atingidas (documento obrigatório para o PRF quando houver unidades localizadas em área de risco) são obrigatórias.
Há necessidade de trabalhos técnicos para viabilizar o registro do núcleo?	Se o parcelamento do solo e as construções não estiverem adequadamente regularizados perante o município e o cartório de imóveis da região, os trabalhos técnicos são considerados obrigatórios. Os trabalhos técnicos aqui mencionados são responsáveis pelo levantamento do perímetro do núcleo, unidades, edificações, áreas públicas etc.

Fonte: Adaptado de Cunha (2021).

Quadro 18 – Desconformidades ambientais

Desconformidade identificada	Atos a serem praticados pelo município
Existem unidades em área ambientalmente protegida (art. 11, §§ 2º a 4º da Lei Federal n.º 13.465/2017 e arts. 64 e 65 da Lei Federal n.º 12.651/2012)?	A presença de unidades em área classificada como APP exige a realização de estudo técnico (arts. 64 e 65 do Código Florestal), bem como do demonstrativo da melhoria das condições ambientais (em relação à situação pretérita) com a adoção das medidas necessárias para o adequado manejo dos recursos naturais disponíveis. Esse estudo é também obrigatório para as áreas classificadas como Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Áreas de Proteção de Mananciais. Na Reurb-E, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 metros de cada lado, para fins de regularização ambiental ao longo dos cursos d'água. Isso inclui rios, igarapés e outros (art. 65, § 2º do Código Florestal Brasileiro)⁵¹.

Fonte: Adaptado de Cunha (2021).

⁵⁰ Lei Federal n.º 13.465/2017: “Art. 38. Na Reurb-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela: I - implantação dos sistemas viários; II - implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e III - implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso. § 1º As responsabilidades de que trata o *caput* deste artigo poderão ser atribuídas aos beneficiários da Reurb-E. § 2º Os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-E” (Brasil, 2017).

⁵¹ A manutenção da faixa não edificável com largura mínima de 15 metros de cada lado ao longo dos cursos d'água para a Reurb-E foi uma medida que buscou evitar a regularização de grandes empreendimentos beneficiados com as flexibilizações destinadas à Reurb.

No que se refere às desconformidades jurídicas, o quadro destaca a importância do marco temporal da consolidação do núcleo, que influencia a titulação final e o rito do processamento da Reurb. A distinção entre núcleos consolidados antes e depois de 19/12/1979, assim como a possibilidade de titulação por legitimação fundiária para aglomerados existentes antes de 22/12/2016, evidenciam a necessidade de uma análise minuciosa da situação legal de cada território.

Essa abordagem permite que o município adote o rito adequado, evitando complicações legais que poderiam atrasar ou inviabilizar o processo de regularização. A presença de matrícula atual para o perímetro total do núcleo também é relevante, pois impacta diretamente a fase de notificações, simplificando o procedimento e garantindo que os direitos dos confrontantes sejam respeitados.

Em relação às desconformidades urbanísticas, o quadro aborda a presença de infraestrutura essencial e a necessidade de flexibilização de parâmetros urbanísticos e edílios. A dispensa da elaboração do termo de compromisso e do cronograma de obras (em caso de infraestrutura já existente) representa uma simplificação significativa do processo, permitindo que o município concentre esforços em áreas que realmente necessitam de intervenção.

Ademais, a individualização da análise para cada núcleo, conforme previsto na legislação, é um aspecto positivo, pois reconhece a singularidade das realidades locais e possibilita a adoção de soluções customizadas. No entanto, essa flexibilidade também impõe ao município a responsabilidade de avaliar cuidadosamente as compensações que podem ser exigidas, garantindo que as flexibilizações não comprometam a qualidade urbanística e ambiental da área.

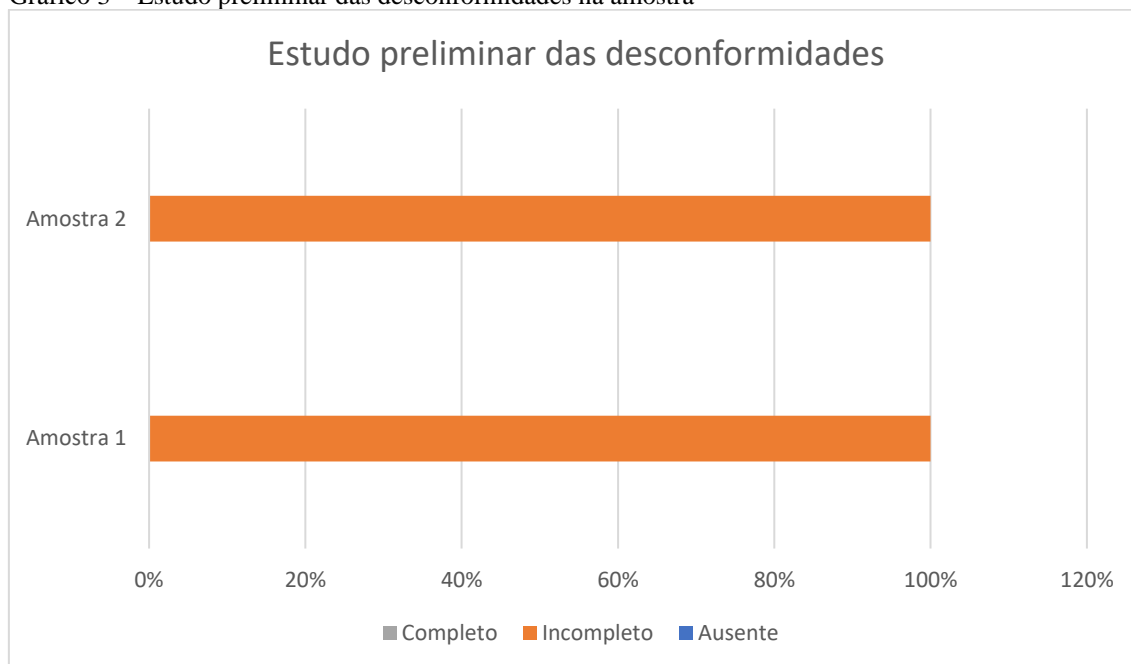
Posto isso, as irregularidades ambientais destacadas são de extrema importância. A exigência de estudos técnicos para unidades situadas em áreas ambientalmente protegidas (como APPs e Unidades de Conservação) demonstra a necessidade de equilibrar a regularização fundiária com a preservação do meio ambiente. A manutenção de faixas não edificáveis ao longo de cursos d'água, conforme estipulado no Código Florestal, é também uma medida necessária para garantir a sustentabilidade ambiental e representa um desafio para a implementação da Reurb, pois pode limitar as áreas disponíveis para a regularização.

Em suma, o quadro apresentado é uma ferramenta valiosa para a compreensão das diversas desconformidades que podem surgir no processo de Reurb e dos atos que o município deve praticar para mitigar ou resolver as desconformidades. Isso impõe desafios significativos,

exigindo do poder público municipal uma gestão cuidadosa e integrada das questões legais, urbanísticas e ambientais, para garantir uma regularização fundiária efetiva e sustentável.

Posto isso, vamos observar como vem ocorrendo a aplicação desse requisito nos processos de Reurb-E em Castanhal, mais especificamente de 2020 a 2022. A análise dos dados coletados das amostras com e sem CRF pode ser ilustrada no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Estudo preliminar das desconformidades na amostra



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados da amostra.

O Quadro 19 apresenta os requisitos atendidos ou não nos estudos classificados como incompletos e verifica os motivos para o estudo ser classificado como incompleto em ambas as amostras.

Quadro 19 – Requisitos do estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental

Requisitos	Atendido	Parcialmente atendido	Não atendido
Diagnóstico técnico		Amostra 1: 89% Amostra 2: 34%	Amostra 1: 11% Amostra 2: 66%
Verificação jurídica		Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%	
Relatório ambiental			Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%
Diagnóstico social			Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados da amostra e no Crea-SP (2023).

Amostra 1: Reurb-E com CRF

Amostra 2: Reurb-E sem CRF

O diagnóstico técnico não é atendido, pois muitos processos revelam apenas a localização da unidade objeto da regularização. Quando mostram o perímetro do núcleo, negligenciam ou inserem informações duvidosas sobre os espaços e equipamentos urbanos disponíveis. A verificação jurídica é parcialmente atendida, uma vez que constam no registro dados sobre a cadeia dominial do imóvel, mas não são apresentadas informações suficientes sobre a realização de buscas de conflitos fundiários existentes no perímetro. O relatório ambiental e o diagnóstico social, por sua vez, são critérios negligenciados nas amostras.

A carência de estudos preliminares denota uma falha estrutural no processo de regularização fundiária, comprometendo sobremaneira a segurança jurídica, a conformidade urbanística e a sustentabilidade ambiental dos processos em tela. A falta dessas análises detalhadas e fundamentadas pode acarretar impactos deletérios de longo alcance no desenvolvimento urbano sustentável, na preservação do meio ambiente e na regularidade jurídica das propriedades, com potenciais repercussões negativas para a coletividade. A realização dos estudos preliminares, em consonância com os ditames legais, é condição *sine qua non* para a consecução de uma regularização fundiária efetiva.

Embora a Lei Federal n.º 13.465/2017 tenha flexibilizado a implementação da regularização fundiária urbana de interesse específico, a falta de estudos preliminares não é tolerada, pois isso entra em conflito direto com o art. 10 da referida lei. Esse dispositivo define os objetivos da Reurb, que devem ser observados pelos entes federativos, incluindo a identificação e organização dos núcleos urbanos informais a serem regularizados, a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e a garantia de direitos reais aos ocupantes, entre outros aspectos.

Essa lacuna de informação dificulta a efetividade da Reurb, pois inviabiliza a identificação das irregularidades e desafios a serem enfrentados no processo de regularização fundiária. Essa etapa é precípua para a elaboração de um projeto que atenda aos objetivos firmados no art. 10, como a melhoria das condições urbanísticas e ambientais, a ampliação do acesso à terra urbanizada, a promoção da integração social e o acesso à moradia digna.

O estudo é também essencial para se alcançar os objetivos da Lei Complementar Municipal n.º 001/2019, que indica, no art. 30, § 2º, V, “a”, que:

A Política Pública de Regularização Fundiária e Urbanística **deve definir um conjunto de ações, instrumentos e intervenções para promover a urbanização e a humanização dos assentamentos precários**, tais como, loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares e ocupações, melhorando as condições de habitabilidade, a qualidade de vida e a condição social de seus moradores, bem como o acesso à terra e à edificação (Castanhal, 2019a, grifo nosso).

Não obstante, sublinhamos o art. 30, § 2º, V, “b”, 7, da Lei Complementar Municipal n.º 001/2019, que define como meta dos processos de Reurb:

[...] **articular as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana**, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda (Castanhal, 2019a, grifo nosso).

Nesse sentido, a realização dos estudos preliminares das desconformidades objetiva assegurar a adequada caracterização da área a ser regularizada, a identificação das necessidades dos ocupantes, bem como a definição de ações integradas para a resolução dos problemas identificados. Assim, a observância desses estudos contribui para a prevenção da formação de novos núcleos urbanos informais e a promoção da eficiência na ocupação e uso do solo.

Desse modo, a realização dos estudos preliminares não é um requisito facultativo, mas sim fundamental para o cumprimento dos objetivos da Reurb fixados no art. 10 da Lei Federal n.º 13.465/2017 e daqueles compreendidos na Lei Complementar Municipal n.º 001/2019, visando à regularização fundiária de forma eficaz, sustentável e justa.

4.6 Memorial descritivo

O memorial descritivo deve conter informações detalhadas tanto sobre os lotes quanto sobre as unidades autônomas eventualmente existentes no núcleo urbano informal a ser regularizado. Esse memorial, obtido por meio do processo de georreferenciamento, servirá como base para descrever com precisão as dimensões, limites e confrontações da área total do núcleo, bem como dos lotes resultantes do projeto de regularização fundiária.

A descrição minuciosa contida no memorial descritivo será primordial para a abertura da matrícula imobiliária que refletirá a nova situação jurídica do núcleo após a conclusão do processo de Reurb. Essa matrícula, por sua vez, constituirá o documento oficial que atestará a regularidade da situação fundiária, conferindo segurança jurídica aos ocupantes e garantindo a efetivação dos direitos reais sobre as unidades imobiliárias regularizadas.

Cabe ressaltar a importância do georreferenciamento, como ferramenta técnica, para a elaboração do memorial descritivo. Esse método permite a obtenção de coordenadas geográficas precisas, possibilitando a delimitação exata dos limites do núcleo urbano e dos lotes, com base em um sistema de referência espacial comum. Essa tecnologia contribui para a redução de conflitos e sobreposições de áreas, além de fornecer informações confiáveis para a abertura da matrícula imobiliária.

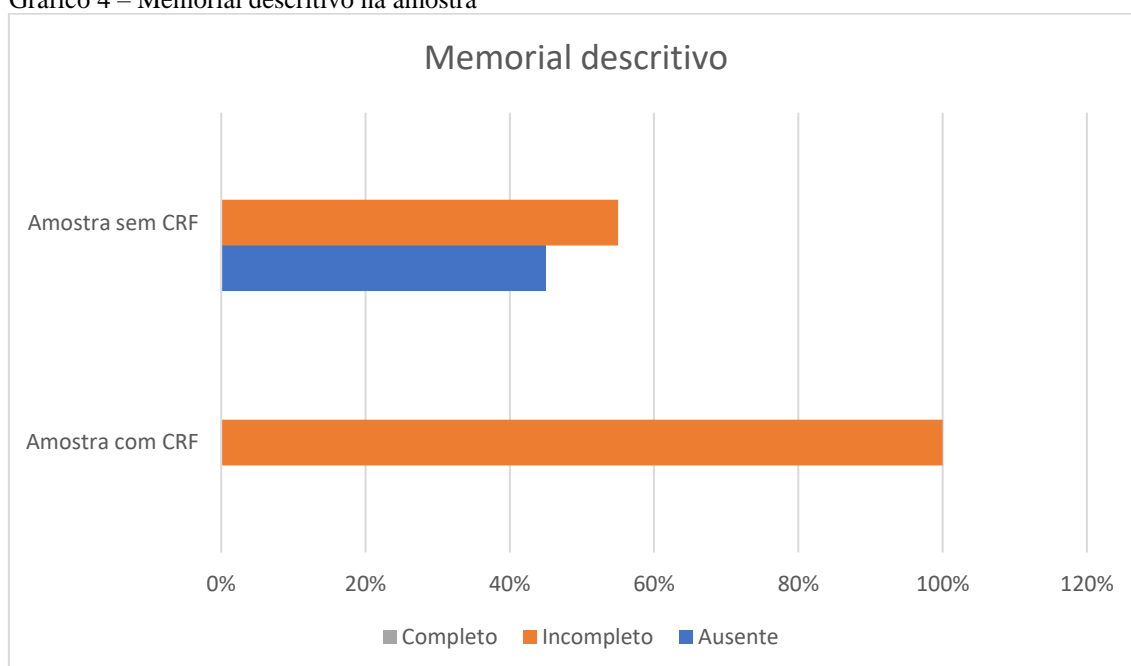
Outrossim, destaca-se que, quando o memorial descritivo versar sobre condomínio de lotes, as descrições técnicas deverão incluir os requisitos fixados na Lei Federal n.º 4.591/1964, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.

Como visto, o memorial descritivo, elaborado a partir do georreferenciamento, desempenha um papel central no processo de regularização fundiária, fornecendo as informações técnicas necessárias para a descrição precisa da área a ser regularizada e a abertura da matrícula imobiliária correspondente. Essa etapa visa garantir a segurança jurídica dos ocupantes e a efetivação dos direitos reais sobre as unidades imobiliárias, contribuindo para a consolidação do processo de regularização fundiária.

O Decreto Federal n.º 9.310/2018, em seu art. 32, estabelece os requisitos mínimos para o memorial descritivo do núcleo urbano informal, que deve conter a descrição do perímetro do núcleo e suas características; a descrição técnica das unidades imobiliárias, do sistema viário e das áreas públicas; a enumeração e descrição dos equipamentos urbanos comunitários e dos prédios públicos existentes, além dos serviços públicos que serão integrados ao domínio público com o registro da regularização. No caso de condomínios, o memorial descritivo também deve incluir as descrições técnicas, os memoriais de incorporação e os demais elementos técnicos previstos na Lei Federal n.º 4.591/1964 (Brasil, 2018).

Examinando os dados coletados, verificaram-se os resultados disponíveis no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Memorial descritivo na amostra



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados da amostra.

No primeiro contexto, que são as matrículas com CRF, não foram identificadas matrículas com memorial ausente ou completo; todas as matrículas levantadas (100%) apresentaram memorial incompleto. Já no segundo contexto, que são as matrículas sem CRF, temos 45% de matrículas com memorial ausente; 55% de matrículas com memorial incompleto e nenhuma matrícula com memorial completo.

Os memoriais descritivos considerados “incompletos” não têm, por exemplo, a descrição técnica das demais unidades imobiliárias do núcleo urbano, do sistema viário, das áreas públicas etc. Com efeito, nesses memoriais, é possível identificar as coordenadas geográficas do perímetro do núcleo, a planta da área objeto da Reurb e foto aérea do perímetro, sem a identificação cadastral das unidades imobiliárias, equipamentos públicos etc.

Embora todas as matrículas com CRF na amostra apresentem memorial descritivo, é importante ressaltar que esses documentos estão incompletos. A falta de um memorial descritivo completo e detalhado dificulta a avaliação da viabilidade e sustentabilidade dos projetos de regularização fundiária, tornando desafiador estabelecer diretrizes claras para sua implementação e comprometendo a segurança jurídica, a conformidade urbanística e a sustentabilidade ambiental dos processos em análise.

Outro dado importante sobre os memoriais descritivos é o seu conteúdo. Das matrículas com CRF que apresentam memorial descritivo, 100% apresentam as coordenadas geográficas de localização da área objeto do procedimento e 23% não citam no documento os equipamentos urbanos presentes no núcleo urbano. Em relação aos 77% de memoriais que apresentam essa informação, 58,53% dos memoriais descritivos omitem a informação sobre a existência de energia elétrica domiciliar, abordam o saneamento básico apenas sob a perspectiva da presença de drenagem pluvial e não detalham como ocorre o abastecimento de água. Além disso, 9,75% da amostra declara a ausência de drenagem pluvial⁵².

Nas matrículas sem CRF que apresentam memorial descritivo, temos 100% da amostra com presença das coordenadas geográficas da unidade imobiliária e 100% das Reurb-E com ausência de informações sobre a presença dos equipamentos urbanos no núcleo. Posto isso, não será possível comparar as informações declaradas sobre a presença dos equipamentos com as imagens de satélite do *Google Maps*.

⁵² Conforme Tucci (2005), a drenagem pluvial é uma estrutura projetada para gerenciar o escoamento das águas da chuva. Esse sistema controla o transporte, a retenção, o tratamento e a disposição final das águas pluviais, evitando problemas como alagamentos, enchentes e danos ambientais. A drenagem pluvial é composta por elementos como as canaletas, os bueiros e as galerias, que direcionam a água para locais apropriados.

É importante lembrar que o art. 36, § 1º, da Lei Federal n.º 13.465/2017 define como infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: sistema de abastecimento de água potável (coletivo ou individual); sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário (coletivo ou individual); rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem (caso necessário) e outros equipamentos definidos pelos municípios, de acordo com as necessidades locais e as características regionais. Portanto, é fundamental que esses dados estejam presentes no memorial descritivo e que esses equipamentos sejam implementados. Contudo, isso não foi observado nas amostras analisadas. Desse modo, nenhum dos memoriais descritivos apresentados estava em conformidade com a legislação vigente.

Oportuno também mencionar que existiam inconsistências, a exemplo da informação da presença de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que ora constava no núcleo, ora era um equipamento inexistente. Adicionalmente, demonstraremos a ausência de outros equipamentos públicos considerados básicos, verificada na amostra por meio dos memoriais anexados (Tabela 7).

Tabela 7 – Equipamentos públicos ofertados no entorno dos núcleos urbanos da amostra

Serviços e equipamentos (públicos)	Ausência	Presença
Segurança (posto policial)	90,24%	9,76%
Saúde (hospital e/ou posto de saúde)	48,78%	51,22%
Educação (escola e/ou universidade)	31,7%	68,3%
Cultura e lazer (praças e outros espaços de lazer)	26,8%	73,2%
Mobilidade (transporte coletivo)	14,63%	85,37%

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados da amostra.

Os dados indicam que a segurança pública, um dos pilares para a qualidade de vida urbana, esteve presente em apenas 9,76% da amostra. Em relação à saúde, embora 51,22% das áreas tenham acesso a hospitais e postos de saúde, é possível visualizar uma grave inadequação na distribuição dos serviços de saúde.

No que tange à educação, os resultados da análise dos documentos mostram uma presença de 68,3% de instituições de ensino, percentual muito distante do ideal, considerando que se trata de um direito fundamental. Em relação à cultura e lazer, a presença de 73,2% é um indicativo positivo, mas a ausência de 26,8% ainda representa uma lacuna significativa.

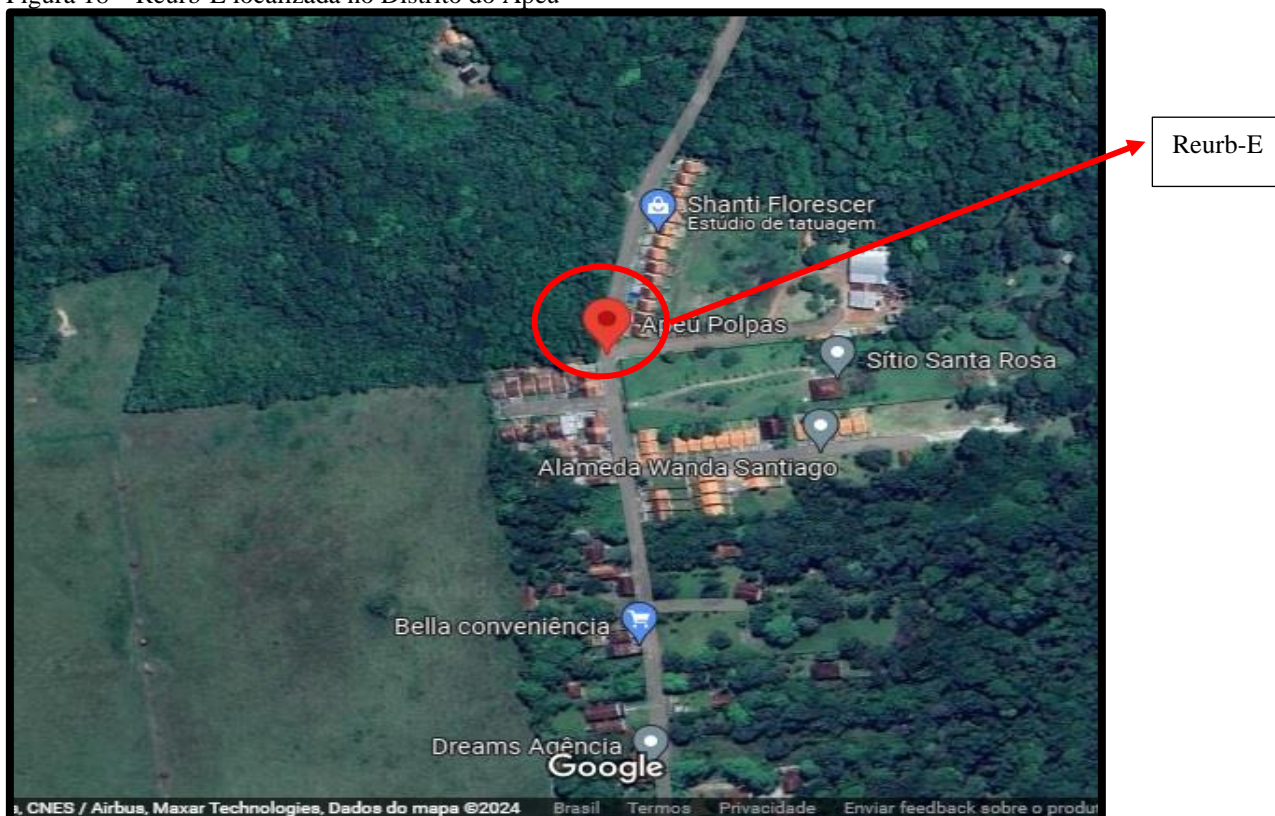
No que concerne à mobilidade urbana, verifica-se o melhor resultado da amostra, com 85,37% de presença de transporte coletivo. Esse dado se revela extremamente positivo, uma vez que a ausência de transporte público adequado não apenas restringe a capacidade de deslocamento da população, mas também perpetua um cenário de segregação social e espacial.

A mobilidade urbana constitui um dos pilares fundamentais para a promoção da inclusão e da equidade no espaço citadino. A disponibilidade de um sistema de transporte coletivo eficiente e acessível permite que os indivíduos tenham acesso a oportunidades de emprego, educação, saúde e lazer, independentemente de sua condição socioeconômica. É imprescindível lembrar que o Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, estabelece que a política urbana deve garantir, entre outros aspectos, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados às necessidades da população.

Não obstante, as deficiências declaradas nos memoriais, ao comparar as informações descritas nos documentos com imagens de satélite do *Google Maps* e *Google Earth*, demonstram um quadro ainda mais preocupante. Identificou-se a existência de conflitos entre as imagens apresentadas pelo programa e os dados fornecidos no documento. Em relação à oferta de transporte público coletivo, essa informação não pode ser verificada por meio de dados do *Google Maps*; no entanto, reportagens de veículos de comunicação locais evidenciam uma situação caótica na mobilidade urbana do município durante esse período (Baía, 2023a).

No que se refere às imagens do *Google Maps* e *Google Earth*, algumas áreas que não apresentam no entorno equipamentos públicos, como praças, posto de saúde e escolas, por exemplo, descrevem, em seu memorial, a presença desses equipamentos (Figuras 18 a 23).

Figura 18 – Reurb-E localizada no Distrito do Apeú



Fonte: *Google Maps* (2022)

Figura 19 – Reurb-E localizada no Distrito do Apeú



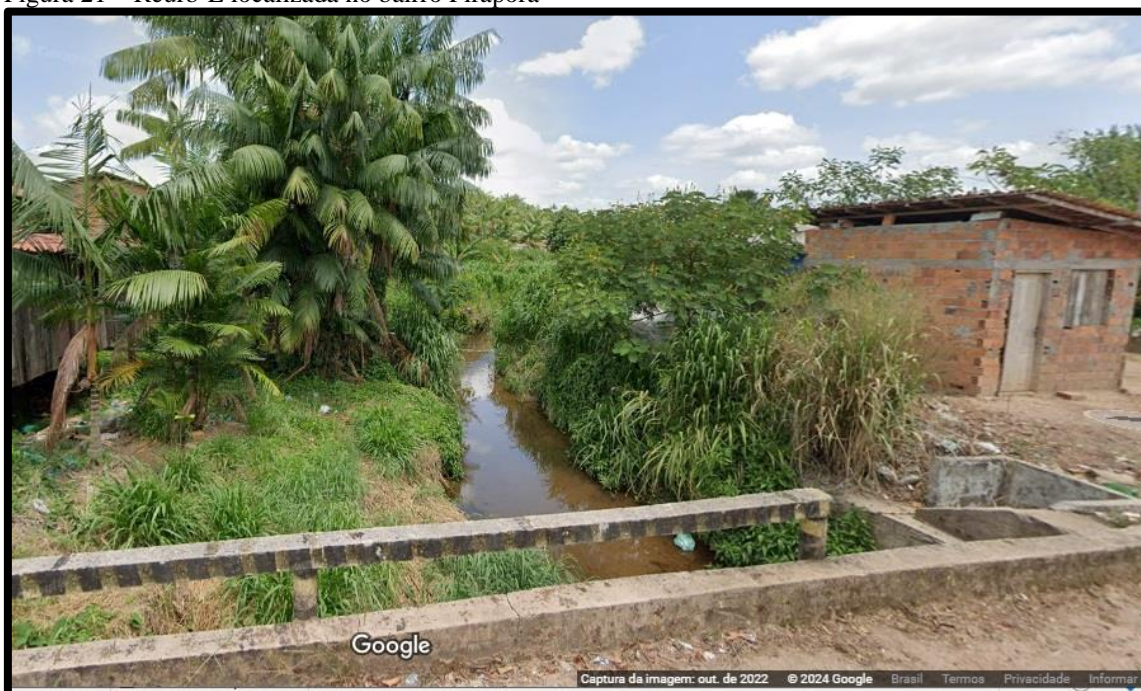
Fonte: Google Maps (2022)

Figura 20 – Reurb-E localizada no bairro Pirapora



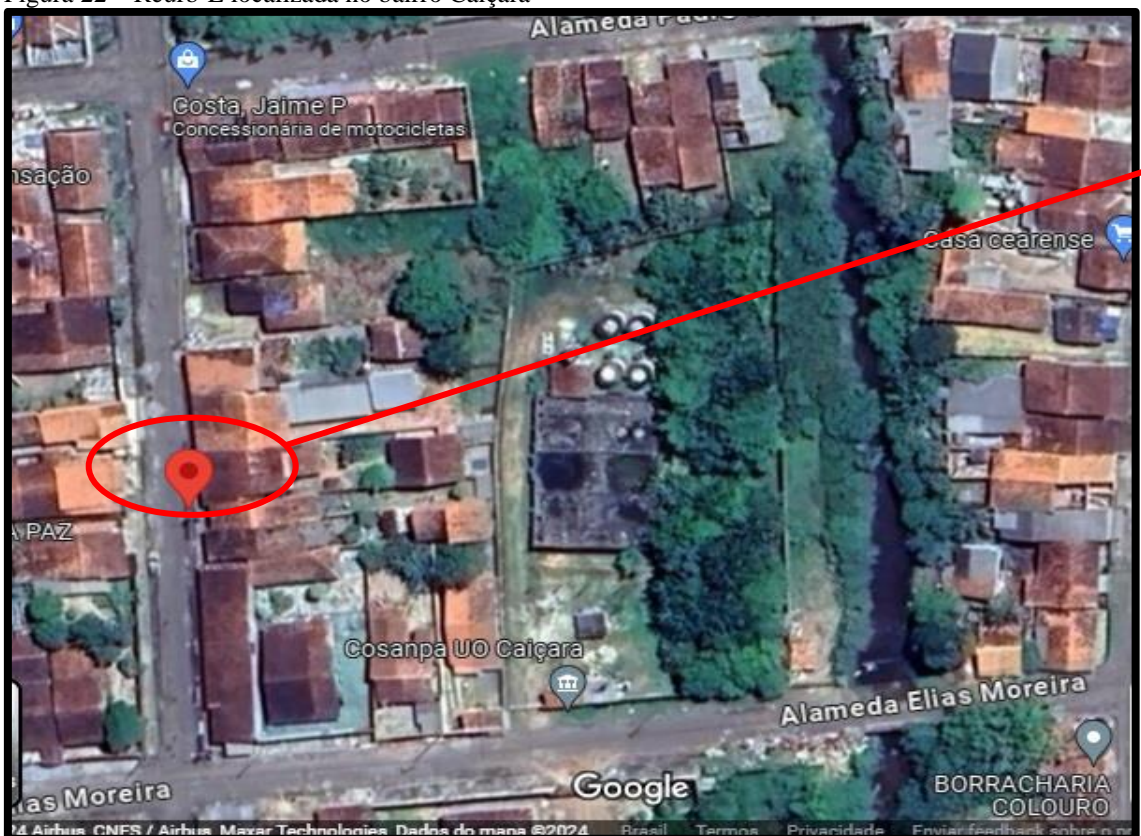
Fonte: Google Maps (2022)

Figura 21 – Reurb-E localizada no bairro Pirapora



Fonte: Google Maps (2022)

Figura 22 – Reurb-E localizada no bairro Caiçara



Fonte: Google Maps (2022)

Figura 23 – Reurb-E localizada no bairro Caiçara



Fonte: *Google Maps* (2022)

No memorial descritivo das figuras da Reurb-E localizada no distrito do Apeú, consta a existência de drenagem pluvial, praça, supermercados, farmácia e telefone público no núcleo urbano. No entanto, ao verificar as imagens no *Google Maps*, essa informação não se confirma. Nenhum desses equipamentos públicos foi encontrado e não existem supermercados, farmácias e telefone público no local. Os únicos equipamentos presentes na área são pequenos estabelecimentos domiciliares (restaurantes) e o equipamento público mais próximo é um Centro de Referência de Assistência Social (foro do núcleo e das quadras adjacentes).

O memorial das figuras da Reurb-E localizadas no bairro Pirapora se comportou de maneira semelhante. Conforme o documento, a área apresenta saneamento básico, equipamento de lazer, posto de saúde, clínicas, supermercados, farmácias, lojas comerciais, frutaria e outros. Todavia, o que se revela nas imagens de satélite é a ausência desses equipamentos.

As imagens da Reurb-E situada no bairro Caiçara também foram necessárias para expor as informações contidas em seu memorial descritivo. Constatamos que a informação sobre a existência de esgotamento sanitário no núcleo urbano é exagerada. Nas imagens, observamos a falta de saneamento básico e poluição ambiental ao lado da Companhia de Saneamento do Pará.

É importante mencionar que para nenhuma das áreas apresentadas foi requerido estudo ambiental ou qualquer outro levantamento das condições urbanísticas. Todas essas áreas possuem CRF, na qual consta, ainda, a dispensa do termo de compromisso, em razão das áreas já apresentarem condições ambientais e urbanísticas adequadas. Além disso, vale ressaltar

alguns dados obtidos por meio do *Google Maps* sobre a presença de equipamentos públicos e privados no entorno dos núcleos urbanos das amostras (com memorial). Observamos uma concentração desses equipamentos nos bairros Caiçara, Centro, Nova Olinda, Cristo Redentor e Estrela. Nessas áreas, as Reurb-E verificadas apresentam cinco ou mais equipamentos privados (escolas, lojas comerciais, academias, supermercados, farmácias, igrejas) e três ou mais equipamentos públicos (escolas, hospitais, praças, posto de saúde, posto policial).

Em relação aos equipamentos privados presentes nessas áreas, foi observada a presença de empresas de grande porte nacionais e regionais, além da existência de pequenos estabelecimentos comerciais e clínicas de saúde. No entanto, mesmo essas áreas encontravam irregularidades na descrição dos serviços e equipamentos constantes no memorial. Cerca de 46,34% da amostra com CRF apresenta essas condições de oferta de equipamentos urbanos.

Não foi identificada nenhuma área da amostra com ausência de equipamento privado, embora, nas zonas periféricas, tenha sido observada uma drástica redução da densidade e da dimensão dos estabelecimentos. Ademais, nesses espaços, a configuração dos equipamentos também se mostrou diferente, com a presença em maior número de igrejas pentecostais, padarias, salões de beleza e mercadinhos.

Os equipamentos públicos nas amostras, observados no *Google Maps*, são considerados escassos no bairro Fonte Boa e no distrito do Apeú. No entanto, esse cenário também foi observado em algumas áreas dos bairros Pirapora, Caiçara, Nova Olinda e Ianetama. Isso significa que, no entorno dos núcleos inseridos nessas áreas, existe a oferta de um ou nenhum equipamento público. Ademais, nas áreas centrais da cidade (Zona Urbana de Consolidação), existem locais sem oferta de equipamentos públicos, mas com excelente provisão de equipamentos privados (aproximadamente 7% da amostra).

É importante lembrar que a latente fragilidade das informações apresentadas nos memoriais descritivos impacta significativamente o processo de Reurb. O art. 31 do Decreto Federal n.º 9.310/2018 estabelece que o projeto urbanístico de regularização fundiária deve incluir informações detalhadas e consistentes sobre as unidades imobiliárias existentes e projetadas, incluindo as áreas ocupadas, o sistema viário, as unidades imobiliárias edificadas e as medidas de adequação para correção de desconformidades (Brasil, 2018).

A falta de informações compromete a eficácia técnica do processo de regularização, pois impede a elaboração de um plano urbanístico preciso e a definição de áreas de intervenção. Ademais, a ausência do documento mencionado impede a expedição da Certidão de Regularização Fundiária pelo município. Tais erros, conforme mencionado alhures, podem

acarretar consequências negativas diretas para os beneficiários, como a insegurança jurídica e a impossibilidade de obtenção de documentação formal da propriedade. Ainda, mesmo após a emissão, pode suscitar a anulação do registro, nos termos da Lei Federal n.º 6.015/1973.

Não obstante, é imperativo destacar que a omissão, em documento público ou particular, de declaração que deveria constar ou a inserção de declaração falsa ou diversa da que deveria ser registrada, com a finalidade de prejudicar direitos, criar obrigações ou alterar a verdade acerca de fato juridicamente relevante, configura crime tipificado no Código Penal (art. 299). Tal infração prevê pena de reclusão de um a cinco anos, além de multa, se o documento em questão for público; e reclusão de um a três anos, também com a imposição de multa, se o documento for particular.

4.7 Projeto urbanístico

No que se refere ao projeto urbanístico, no art. 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017 e no art. 31 do Decreto Federal n.º 9.310/2018, temos as indicações mínimas que devem estar presentes no item (Quadro 20).

Quadro 20 – Indicações que devem estar presentes no projeto urbanístico

ITENS
Áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas
Unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;
Quando for o caso, as quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada
Logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver
Eventuais áreas já usucapidas
Medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessária
Medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias
Obras de infraestrutura essencial, quando necessárias
Outros requisitos que sejam definidos pelo município

Fonte: Elaboração própria (2024), com base na Lei Federal n.º 13.465/2017 (Brasil, 2017).

O projeto urbanístico de regularização, em sua essência, constitui a representação cartográfica minuciosa que baliza o parcelamento do solo, delimitando com precisão os lotes, vias públicas, servidões de passagem, áreas de uso público, zonas ambientalmente protegidas, quadras e a área total do núcleo a ser regularizado. Esse projeto, acompanhado de um quadro de áreas, materializa, de forma gráfica, o memorial descritivo que será registrado em cartório.

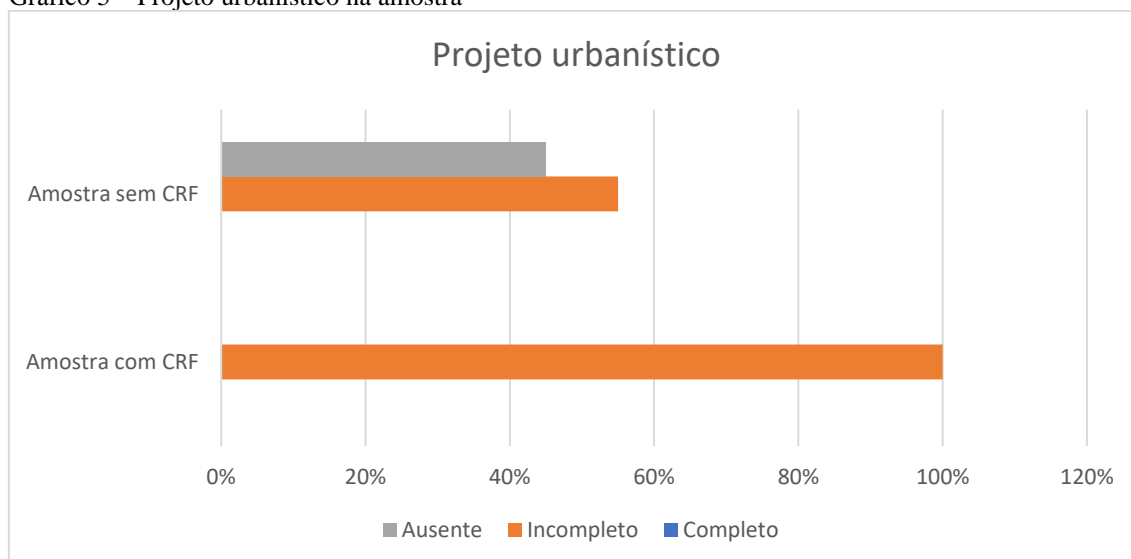
O referido projeto urbanístico não apenas expõe a área consolidada do núcleo urbano informal, tal como será formalizado no registro cartorial, mas também antecipa a delimitação exata da área a ser regularizada, excluindo ocupações não contempladas, sobretudo aquelas situadas em zonas de risco, caso tais questões não sejam previamente resolvidas, conforme preconiza o art. 39 da Lei Federal n.º 13.465/2017.

É determinante ressaltar que as áreas públicas originalmente designadas como bens de uso comum do povo não necessitam ser desafetadas para os propósitos da Reurb, conforme disposto no art. 71 da Lei Federal n.º 13.465/2017. Nessas circunstâncias, o núcleo urbano informal pode ser regularizado sem a exigência de uma legislação específica de desafetação, permitindo a efetivação do processo de regularização de forma independente e eficaz.

Lembre-se, ainda, que, dentro do âmbito da regularização fundiária de parcelamento do solo urbano, as construções já existentes, não regularizadas nesse primeiro processo de Reurb, podem ser regularizadas em um momento subsequente, de forma individual ou coletiva, seguindo as orientações definidas pela administração municipal ou pelo Distrito Federal. Essa prerrogativa está prevista no art. 31, § 3º, do Decreto Federal n.º 9.310/2018.

Examinando os dados fornecidos, temos os resultados apresentados pelo Gráfico 5.

Gráfico 5 – Projeto urbanístico na amostra



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados da amostra.

No primeiro contexto, que são as matrículas com CRF, não foi identificada nenhuma matrícula com projeto urbanístico ausente ou completo; todas as matrículas levantadas (100%) apresentaram projeto urbanístico incompleto. No segundo contexto, que são as matrículas sem CRF, temos 45% de matrículas com projeto urbanístico ausente; 55% de matrículas com Projeto urbanístico incompleto e nenhuma matrícula com projeto urbanístico completo.

Os projetos urbanísticos considerados “incompletos” foram assim classificados por não terem, por exemplo, os equipamentos urbanos do núcleo em que a área a ser regularizada estava inserida, o sistema viário e as unidades imobiliárias, além de não citarem as obras de infraestrutura essenciais a serem executadas. De fato, as informações estavam focadas apenas na unidade imobiliária a ser regularizada, com características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral.

A análise denuncia uma situação preocupante no que tange à elaboração de projetos urbanísticos para a regularização fundiária urbana em Castanhal. Com 89% das matrículas com CRF apresentando projetos incompletos e 34% das matrículas sem CRF apresentando projetos incompletos, somado à porcentagem de 0% do total de matrículas com projeto urbanístico completo, é evidente a necessidade de ações imediatas para sanar essa deficiência.

A ausência de projetos urbanísticos completos é um indicativo que deve ser observado com atenção. A efetividade da aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017 depende diretamente da elaboração de projetos urbanísticos completos, que atestem a legalidade e a qualidade das intervenções. Não obstante, para refletir sobre a qualidade dos projetos urbanísticos apresentados na amostra, o Quadro 21 apresenta suas principais características.

Quadro 21 – Elementos do projeto urbanístico

Critério	Atendido	Atendido parcialmente	Não atendido
Áreas ocupadas, sistema viário e unidades imobiliárias		Amostra 1: 67,8% Amostra 2: 33,3%	Amostra 1: 32,2% Amostra 2: 67,6%
Unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral		Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%	
Quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada			Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%
Eventuais áreas já usucapidas			Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%
Medidas de adequação para correção das desconformidades (quando necessária)			Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%
Medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias			Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%
Obras de infraestrutura essencial (quando necessárias)			Amostra 1: 100% Amostra 2: 100%
Outros requisitos definidos pelo Município			Não foram definidos outros requisitos pelo município.

Fonte: Elaboração própria (2024), com base na Lei Federal n.º 13.465/2017 (Brasil, 2017).

Amostra 1: Com CRF

Amostra 2: Sem CRF

Conforme se pode observar, nenhum dos projetos urbanísticos apresentados atende aos parâmetros mínimos estabelecidos pela Lei Federal n.º 13.465/2017. Os referidos projetos, em sua grande maioria, concentram-se exclusivamente na delimitação das coordenadas geográficas do imóvel objeto da Reurb, restringindo-se à indicação de seu endereço e confrontantes, sem contemplar os requisitos técnicos e normativos necessários à sua adequada implementação.

A ausência de informações ambientais e urbanísticas não se dá por acaso, mas configura uma estratégia deliberada de negligência em relação à concepção da Reurb em sentido amplo (*lato sensu*). Essa omissão compromete a efetividade do processo de regularização, uma vez que desconsidera aspectos fundamentais para a promoção de um desenvolvimento urbano sustentável e socialmente justo.

O projeto urbanístico é a peça-chave para a efetiva integração dos núcleos informais à malha urbana consolidada. Ele estabelece as diretrizes para a adequação da infraestrutura, a delimitação das áreas públicas e privadas, a definição dos lotes e a melhoria das condições de habitabilidade. Sem um projeto urbanístico completo e bem elaborado, torna-se inviável garantir a segurança jurídica dos beneficiários e a efetividade da regularização fundiária.

É oportuno lembrar que o Estatuto da Cidade determina diretrizes e instrumentos para a política urbana, com o objetivo precípua de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Dentre esses instrumentos, destaca-se a regularização fundiária, que visa à integração dos assentamentos informais ao contexto da cidade formal, promovendo a justiça social e a equidade no acesso à terra urbanizada.

Nessa lógica, a ausência de um projeto urbanístico robusto e bem fundamentado obsta sobremaneira a efetividade da regularização fundiária, uma vez que a ausência de diretrizes claras para a adequação da infraestrutura e a delimitação das áreas públicas e privadas pode gerar conflitos e insegurança jurídica. Somado a isso, a falta de um planejamento urbanístico integrado pode resultar em soluções paliativas e desconexas, perpetuando as condições precárias de habitabilidade e a segregação socioespacial.

Portanto, é preciso que os gestores públicos e os profissionais envolvidos no processo de regularização fundiária compreendam a importância do projeto urbanístico como elemento estruturante para a efetiva integração dos núcleos informais à cidade formal. Somente por meio de um planejamento urbanístico integrado, participativo e sustentável será possível garantir a segurança jurídica, a melhoria das condições de vida e a efetivação do direito à cidade para todos os cidadãos.

4.8 Estudo técnico ambiental

O estudo ambiental nos processos de Reurb desempenha um papel substancial na avaliação e justificativa das melhorias ambientais. Esse critério materializa a desejável interação entre gestão do território e do meio ambiente. Frisa-se que a tutela jurídica ambiental ocorre também por meio da aplicação de normas de uso e ocupação do solo. Considerando isso, a relevância do estudo é inegável; portanto, o levantamento deve ser executado e assinado por profissional legalmente habilitado e está em equilíbrio com o projeto de regularização fundiária.

A realização do estudo será feita de acordo com o exame individual de cada Reurb requerida. Nas situações em que o estudo ambiental for considerado obrigatório, deve-se observar os dados do levantamento planialtimétrico e cadastral (com georreferenciamento).

Esse estudo é inescusável para áreas inseridas em territórios objeto de preservação e conservação ambiental, tais como APPs, Área de Conservação de Uso Sustentável (UC) e Área de Proteção de Manancial. A Lei Federal n.º 13.465/2017, em seu art. 11, § 2º, estabelece que, em casos de núcleos urbanos informais localizados nessas áreas protegidas, a Reurb deve observar as disposições dos arts. 64 e 65 do Código Florestal. Nesses casos, a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação anterior de ocupação informal, inclusive por meio de compensações ambientais, torna-se obrigatória.

O referido estudo ambiental para os casos de Reurb-E deve seguir as orientações do art. 65 do Código Florestal. Dentre os elementos essenciais a serem abordados, destacam-se a caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; a especificação dos sistemas de saneamento básico; a proposição de intervenções para a prevenção e controle de riscos geotécnicos e de inundações; a recuperação de áreas degradadas; a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental; a certeza de acesso público às praias e aos corpos d'água, entre outros aspectos preponderantes.

Nesse contexto, a integração do estudo ambiental, conforme as disposições do art. 65 da Lei Federal n.º 12.651/2012, é necessária para determinar que a regularização fundiária promova efetivamente melhorias ambientais, contribuindo para a harmonização entre o desenvolvimento urbano e a preservação ambiental.

Essas diretrizes legais são seguidas para alcançar a sustentabilidade e a adequação ambiental das intervenções na regularização fundiária, o que se alinha com os princípios de proteção do meio ambiente e desenvolvimento urbano sustentável. Ao incumbir todos os entes federativos como responsáveis pela proteção do meio ambiente, o constituinte estipulou

também obrigações negativas e positivas aos municípios. Com base nessa prerrogativa, a Lei Complementar Municipal de Castanhal n.º 001/2019 se destaca por enfatizar a primazia do elemento ambiental na formulação e implementação das políticas urbanas, incluindo a regularização fundiária urbana.

O art. 4º da referida norma estabelece que, além da função social da cidade e da propriedade, bem como da gestão democrática, a sustentabilidade é um princípio fundamental que deve nortear a política urbana. Essa disposição revela um compromisso explícito com a integração de considerações ambientais nas diretrizes de desenvolvimento urbano, promovendo uma visão holística que visa não apenas à ocupação do espaço, mas também à criação de um ambiente urbano que respeite e preserve os recursos naturais.

No art. 5º, a lei delinea princípios específicos que devem guiar a política urbana, tais como o desenvolvimento urbano sustentável, a justiça social, a qualidade de vida urbana e a proteção do patrimônio cultural e ambiental. Essa abordagem multifacetada é essencial para garantir que o crescimento das cidades ocorra de maneira equilibrada e responsável, assegurando o bem-estar dos habitantes e a integridade dos ecossistemas locais.

Ademais, o art. 7º da Lei Complementar Municipal n.º 001/2019 elenca a necessidade de compatibilização entre o uso e a ocupação do solo e a preservação do meio ambiente, reforçando a promoção de uma cidade sustentável. A norma não se limita a enunciar princípios, mas também estabelece diretrizes concretas para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental, conforme disposto no art. 8º (Castanhal, 2019a). Este plano é estruturado em quatro estratégias de desenvolvimento sustentável, uma das quais é o desenvolvimento urbano ambiental, que visa à criação de um novo modelo socioespacial que respeite os limites ecológicos.

O art. 9º complementa essa visão ao estipular objetivos claros para a implementação do plano, como o crescimento sustentável que minimize os impactos ambientais negativos e a indissociabilidade entre as questões urbanas, ambientais e sociais. A norma ainda enfatiza a importância da educação ambiental e da responsabilização pelo dano ambiental, conforme delineado no art. 56, que estabelece princípios da Política Municipal do Meio Ambiente. A combinação desses dispositivos legais evidencia um esforço robusto para promover um desenvolvimento urbano que não apenas satisfaça as necessidades habitacionais, mas que também respeite os limites do meio ambiente, garantindo um futuro sustentável para as gerações presentes e futuras.

Não obstante, a Lei Municipal n.º 015, de 29 de abril de 2013, que versa sobre o Código Ambiental de Castanhal, disciplina, em seu art. 5º, que a função socioambiental da propriedade urbana e rural é princípio da política ambiental do município. No art. 8º, a norma determina que o uso dos recursos naturais localizados no território de Castanhal deve obedecer às diretrizes das normas urbanísticas e ambientais federais, estaduais e municipais, além de sujeitar-se aos padrões de qualidade ambiental (Castanhal, 2013).

Ainda, em seu art. 71, o Código Ambiental de Castanhal afirma que toda e qualquer atividade, seja pública ou privada, que verse sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo deve adotar técnicas, processos e métodos que visem à sua conservação, melhoria e conservação, em conformidade com as características físicas, químicas, biológicas, ambientais e geomorfológicas, bem como suas funções socioeconômicas (Castanhal, 2013).

Outrossim, em âmbito internacional, a Nova Agenda Urbana (ONU, 2016, p. 5) busca a criação de cidades e assentamentos humanos que exerçam sua função social ecológica da terra, quando dispõe que o direito à moradia deve contemplar o

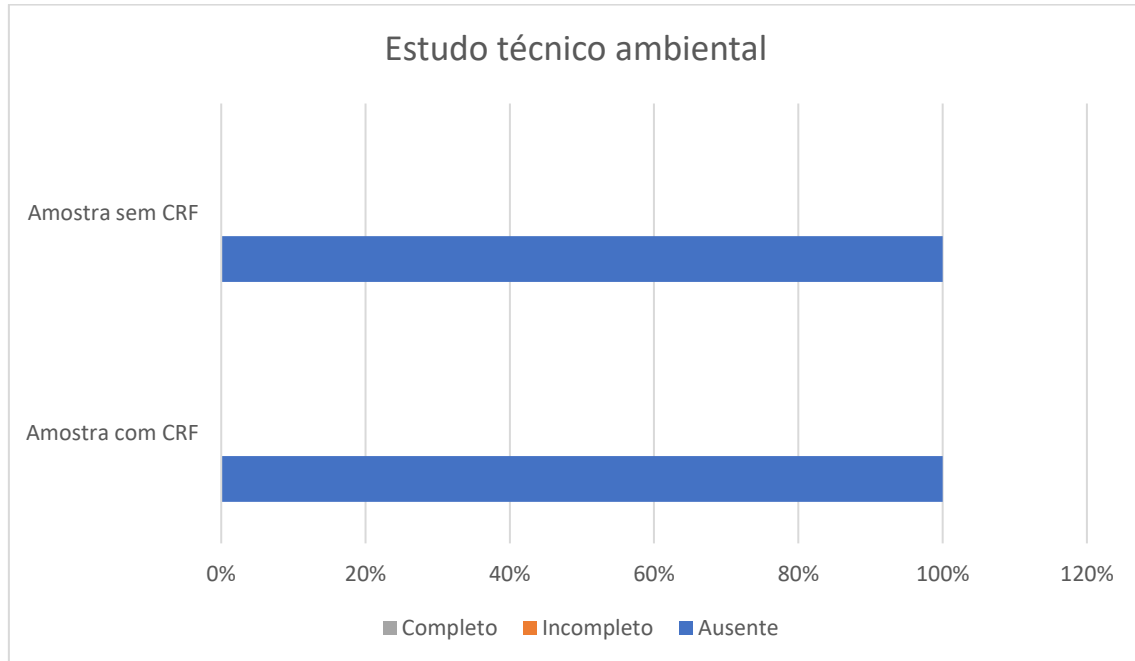
acesso universal a água e saneamento seguros e economicamente acessíveis, [...] acesso igualitário para todos a bens públicos e serviços de qualidade [...] como segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e subsistência.

A NAU é vinculada ao desenvolvimento urbano sustentável, como evidenciado pelo compromisso n.º 9, que reafirma a importância da integração e coordenação em todos os níveis de governo, com a participação de diversos atores. Essa agenda ainda contribui para a implementação da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente o ODS 11, que visa tornar as cidades e assentamentos humanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ONU, 2016). Esse compromisso assumido pelo Brasil revela como o desenvolvimento sustentável está interligado à promoção do direito à cidade.

Nos estudos de Dias (2010), o desenvolvimento sustentável é apresentado como um princípio que deve orientar as políticas ambientais, econômicas e urbanas. Esse conceito, presente em acordos internacionais e incorporado à Constituição brasileira, estabelece uma nova base ética para nortear a ação política.

No entanto, embora seja inequívoca a relevância, tanto em âmbito global quanto local, da realização de estudos ambientais prévios ao processo de regularização fundiária, as matrículas analisadas, tanto aquelas com Certidão de Regularização Fundiária quanto as que não a possuem, não apresentam quaisquer informações acerca desses estudos (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Estudo técnico ambiental na amostra



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados da amostra.

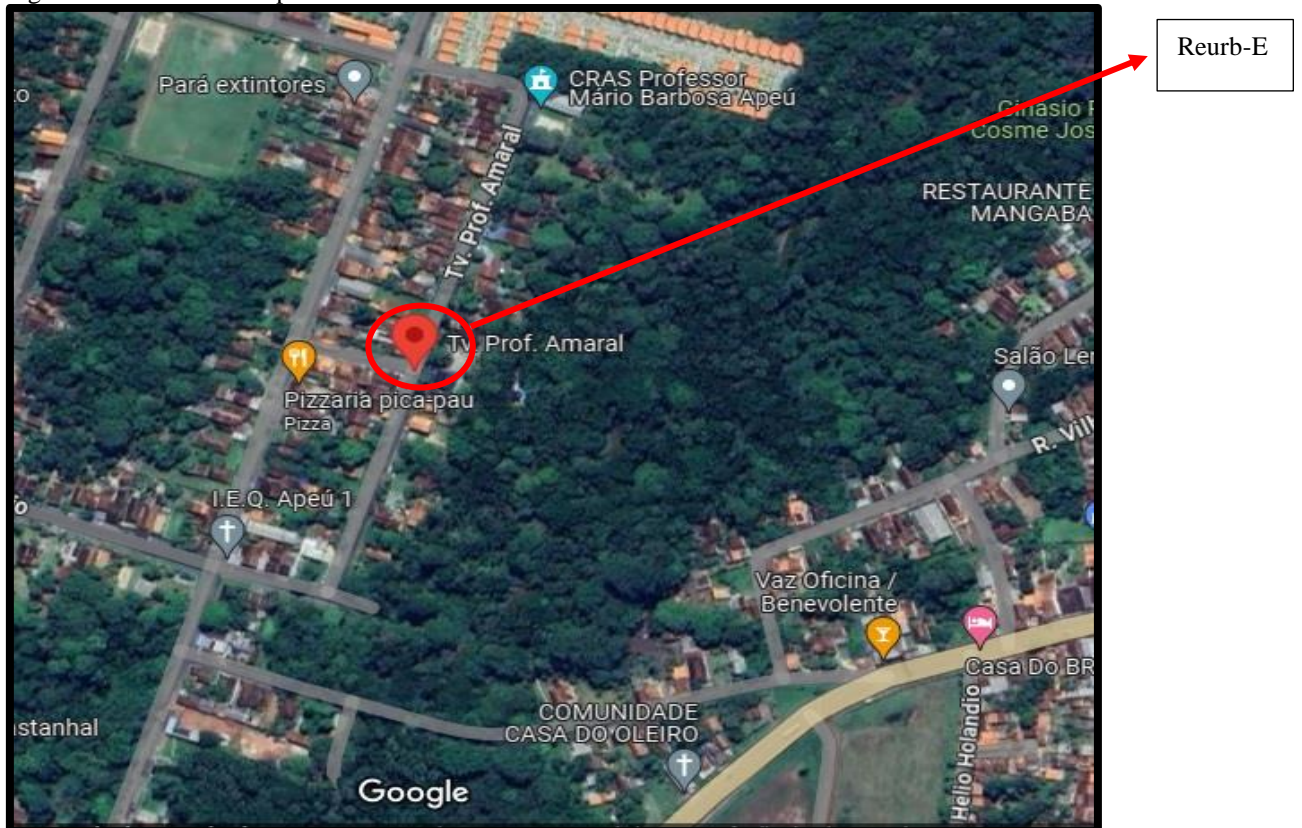
Temos, assim, 100% de ausência do estudo técnico ambiental. Oportuno destacar que muitas das Reurb-E da amostra coletada estão localizadas em áreas de reconhecido interesse ecológico e de pressão da urbanização, o que reforça a necessidade de uma análise ambiental criteriosa e fundamentada, a fim de subsidiar a tomada de decisões que visem à preservação e à recuperação desses ecossistemas. Afinal, conforme os princípios da precaução e da prevenção, a incerteza ou certeza científica de dano deve ensejar medidas de fazer ou não fazer para proteger os bens ambientais. As Figuras 24 a 29 demonstram a localização das unidades imobiliárias que foram registradas.

Figura 24 – Bairro Fonte Boa



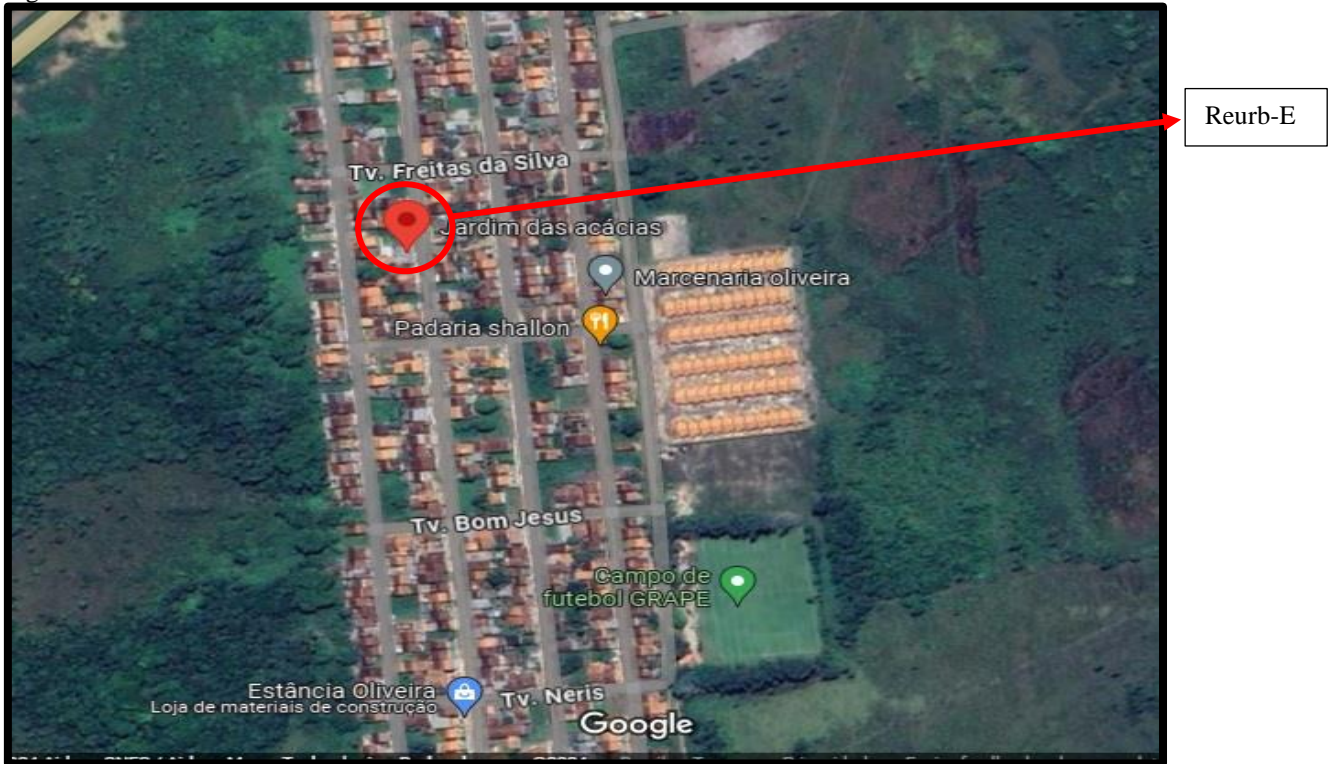
Fonte: Google Maps

Figura 25 – Distrito do Apeú



Fonte: Google Maps

Figura 26 – Bairro Jardim das Acácias



Fonte: Google Maps

Figura 27 – Bairro Estrela



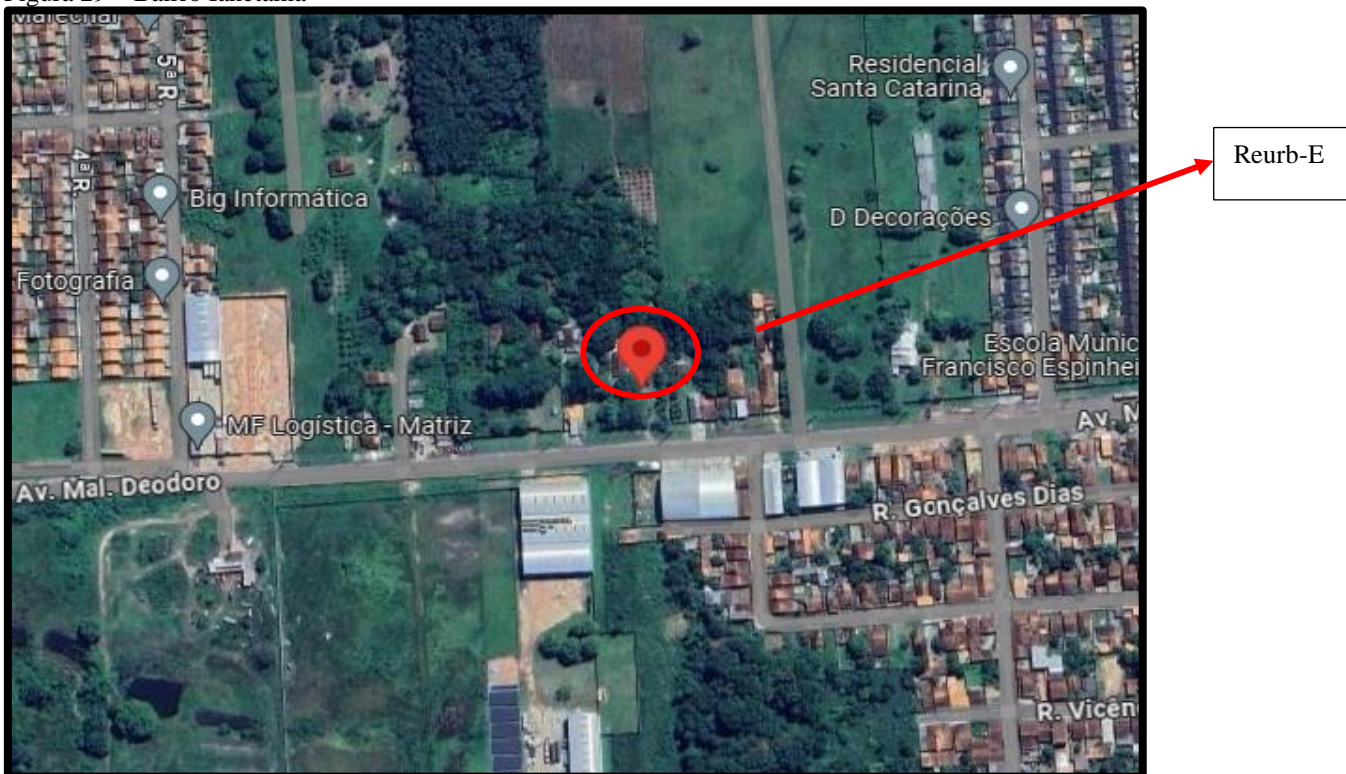
Fonte: Google Maps

Figura 28 – Bairro Salgadinho



Fonte: Google Maps

Figura 29 – Bairro Ianetama



Fonte: Google Maps

A regularização de glebas em áreas como as destacadas, sem a realização de estudos ambientais aprofundados e a verificação criteriosa dos riscos de implementação, é um cenário alarmante. As imagens apresentadas evidenciam a presença de corpos hídricos de considerável dimensão e extensas áreas verdes ameaçadas pelo avanço da urbanização. Esses ecossistemas desempenham papel fundamental na manutenção do equilíbrio ambiental, provendo serviços ecossistêmicos essenciais, como a regulação climática, a recarga de aquíferos e a preservação da biodiversidade.

Importante mencionar que a área no entorno do Lago do Ibirapuera foi apontada, em 2018, como apresentando visíveis sinais de comprometimento do solo, estando, portanto, passível de sofrer sérios desastres naturais, conforme aponta o engenheiro João Marcelo Lima em matéria publicada no site da própria Prefeitura de Castanhal (Camping [...], 2018). Além disso, é uma área que apresenta visíveis sinais de dano ambiental, que inclui, por exemplo, a supressão da sua vegetação e a poluição do corpo hídrico.

Em 2019, o Ministério Público do Estado do Pará e a prefeitura de Castanhal assinaram Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para elevar o Lago Ibirapuera e as nascentes de seu entorno à categoria de UC (Pará, 2019). Esse termo foi assinado após o reconhecimento da existência de degradação ambiental, resultante da ocupação humana no entorno da nascente.

No mesmo ano, por meio do Decreto Municipal n.º 081, de 5 de setembro de 2019, o poder público estabeleceu limitações administrativas no *Camping* Ibirapuera. O art. 3º do referido decreto estabelecia que na área não seriam permitidas atividades e empreendimentos efetivos ou potencialmente causadores de degradação ambiental, tampouco atividades poluidoras que impactassem direta ou indiretamente as nascentes do lago (Castanhal, 2019b).

Em 2019, o IDEFLOR-Bio, após realizar estudos de viabilidade da área, concluiu que o *Camping* Ibirapuera não possui características ambientais que justifiquem sua inclusão em nenhuma categoria de manejo do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), reconhecendo, porém, a importância ecológica do local. Na mesma decisão, destacou que as áreas de maior interesse ecológico já se encontravam em propriedades privadas⁵³, portanto o

⁵³ Os principais recursos ambientais estão localizados nas áreas pertencentes ao Condomínio Quinta do Lago, Igreja Quadrangular e Condomínio Ibirapuera. Segundo o IDEFLOR-Bio (2019), o condomínio Quinta do Lago e a construtora responsável respondem ao Inquérito Civil n.º 001/2015-MP/6º PJ, por danos ambientais, relacionados à construção do empreendimento em Área de Preservação Permanente, despejo de resíduos sanitários no lago, supressão de APP e assoreamento de nascentes (no interior do condomínio). O proprietário Takashi Shimizu era, na época do estudo, o principal loteador da área e já havia sido autuado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) diversas vezes por condutas que causaram danos aos recursos naturais, como autorizar o despejo de resíduos de construção civil proveniente de obras do supermercado Líder Comércio e Indústria LTDA nas margens do lago (IDEFLOR-Bio, 2019). Takashi Shimizu faleceu em 2021 sem que nenhuma medida efetiva

principal desafio para a proteção dos recursos naturais do *Camping* seria a questão fundiária. Ao resolver essa questão, a administração pública teria a possibilidade de classificar a área como Parque Natural Municipal, Monumento Natural ou Área de Relevante Interesse Ecológico (IDEFLOR-Bio, 2019).

Apesar disso, em 2021 e 2022, foram regularizadas áreas de Reurb-E em frente ao *Camping* Ibirapuera, sem apresentar nenhum estudo ambiental ou indicar compensações com a anuência da administração pública (mediante emissão de CRF).

Outro fato relevante é que, segundo o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) (2022), o desmatamento na Amazônia cresceu 29% em 2021, sendo o maior dos últimos 10 anos. Esse desmatamento, até setembro de 2022, atingiu nove mil km², alcançando a pior marca dos últimos 15 anos. Como destaque, temos o estado do Pará, que teve a maior área destruída.

Somado a esses dados, o MapBiomas (Hirye *et al.*, 2024) realizou um levantamento mostrando que apenas 6,9% das áreas urbanas brasileiras são cobertas por vegetação. Desse total, somente 6,6% estão na Amazônia, o que significa apenas 18.605 hectares. No município de Castanhal, a porcentagem de cobertura vegetal na malha urbana corresponde a cerca de 4,5% do território, ocupando a posição 1.343 no *ranking* nacional. Em relação à presença de praças e parques, o município possui uma área de 828.708,78 m² para essa destinação, ocupando a posição 155 no *ranking* nacional, enquanto Belém, por exemplo, possui 9% do seu território ocupado por vegetação urbana (posição 280 no *ranking* nacional) e tem uma área destinada à praças e parques de 1.925,18 hectares (posição 4 no *ranking* nacional).

Importante mencionar que, conforme reportagem do jornal *O Liberal* (Baía, 2023b), o município vem registrando nos últimos anos um número alarmante de queimadas, muitas dessas geradas pelo fogo “limpa de terreno”⁵⁴. Essa prática configura crime ambiental, conforme art. 41 da Lei Federal n.º 9.605/1998, mas se alastra em Castanhal na mesma direção da abertura de novas áreas para habitação, agricultura e instalação de atividades comerciais.

Para o Imazon (Brito; Almeida; Gomes, 2021), a regularização de glebas recentemente ocupadas e desmatadas representa um verdadeiro prêmio aos perpetradores de desmatamento,

para a proteção do Lago do Ibirapuera fosse tomada. Inclusive, o grande proprietário das terras do Ibirapuera, conhecido pela mercantilização dessas glebas, foi homenageado nas redes sociais da Prefeitura de Castanhal na data do seu falecimento como alguém que contribuiu para a história e a economia do município (Prefeitura Municipal de Castanhal, 2021).

⁵⁴ Refere-se ao uso do fogo para a “limpeza” de áreas, visando, corriqueiramente, a criação de espaços para pastagem ou mesmo a abertura de áreas para a construção de habitações.

além de reforçar um ciclo vicioso de grilagem de terras na região amazônica. A titulação da terra, nesses casos, fomenta a destruição dos recursos naturais da Amazônia.

Esses fatos evidenciam a necessidade de uma análise técnica aprofundada, a fim de subsidiar a tomada de decisões que visem à mitigação de riscos com a promoção da segurança da população e a preservação dos recursos naturais. Importante mencionar que temos como beneficiários das áreas de Reurb-E empresas, indústrias e construtoras. Um dos beneficiários das seis maiores áreas concedidas por Reurb-E, entre 2020-2022, é sócio de uma grande indústria alimentícia da região, a qual já foi denunciada por crime ambiental (poluição do solo e de mananciais) (Vigilância [...], 2012).

Portanto, o processo de regularização fundiária precisa ser acompanhado de estudos ambientais robustos, realizados por equipes multidisciplinares, capazes de identificar os impactos potenciais e propor medidas mitigadoras e compensatórias para subsidiar a elaboração de projetos de recuperação ambiental.

Outrossim, a constatação de 100% de ausência de estudos técnicos ambientais em uma área localizada na Região Metropolitana de Belém, um dos eixos centrais da Amazônia, é motivo de preocupação. A região amazônica é reconhecida mundialmente por sua importância ambiental, abrigando uma das maiores biodiversidades do planeta e desempenhando um protagonismo na regulação do clima global, ao mesmo tempo que é uma das regiões de maior avanço no desmatamento no Brasil.

A ausência de estudos ambientais em Castanhal levanta sérias questões sobre a gestão ambiental e o planejamento urbano da região. A falta de avaliação dos impactos ambientais das atividades humanas, como a urbanização desordenada, pode resultar em danos irreversíveis aos ecossistemas locais, prejudicando não apenas a biodiversidade, mas também a qualidade de vida das comunidades que ocupam o território.

A implementação da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico em Castanhal à luz da legislação municipal vigente evidencia, de forma ainda mais profunda, uma série de incongruências e desafios que demandam atenção imediata dos gestores públicos. A ausência de estudos ambientais configura-se como um entrave significativo à consecução dos objetivos traçados pela política urbana e ambiental do município.

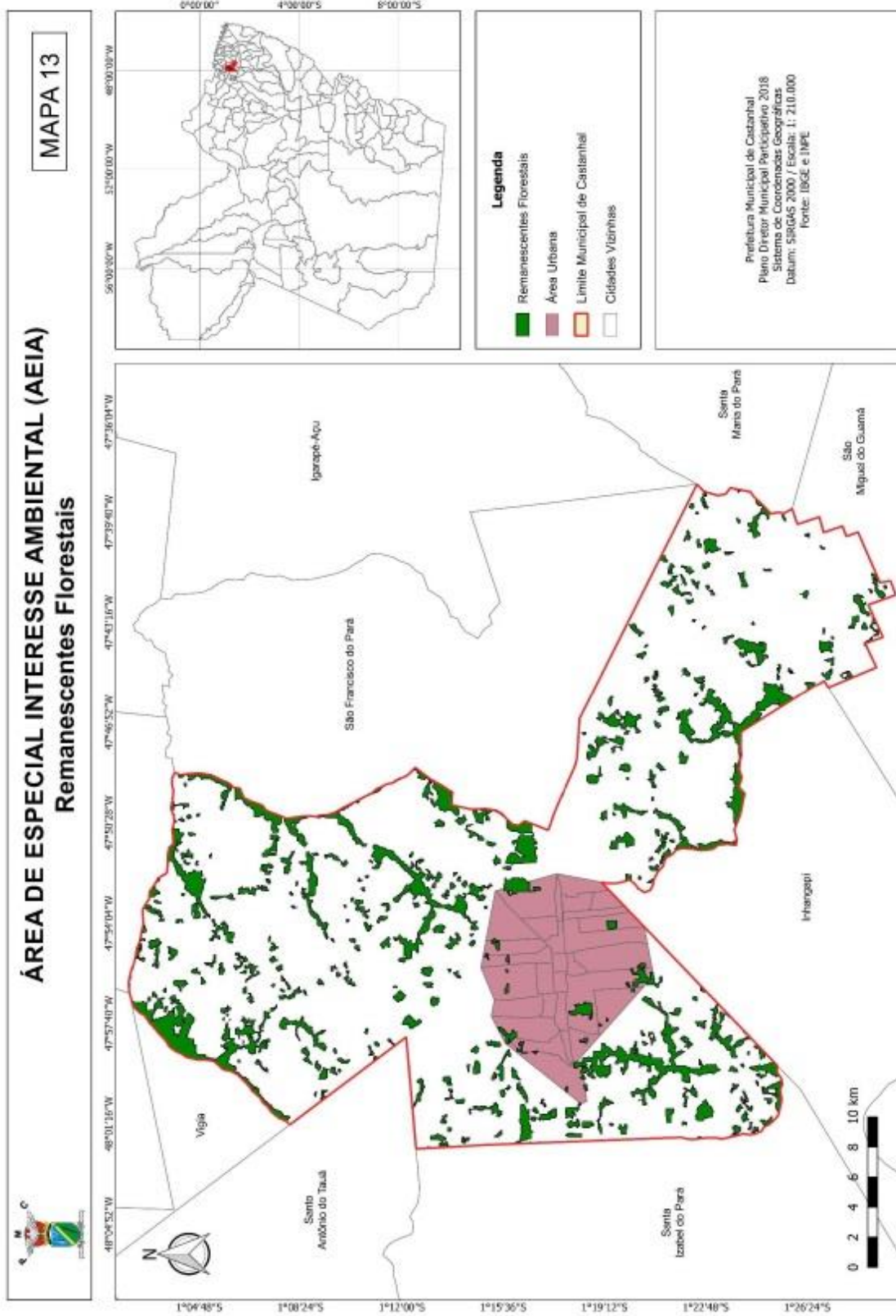
A Lei Complementar Municipal n.º 001/2019 determina que a política urbana deve promover o desenvolvimento urbano sustentável, com justiça social e ambiental, visando à qualidade de vida dos habitantes (Castanhal, 2019a). O Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental, por sua vez, incorpora os princípios da Agenda 21, estabelecendo

estratégias de desenvolvimento sustentável que harmonizam a exploração de recursos, a direção de investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais, de modo a atender às necessidades e aspirações humanas sem comprometer o potencial presente e futuro.

Ademais, o Código Ambiental de Castanhal (Lei Municipal n.º 015/2013) determina que o uso dos recursos naturais deve obedecer às normas urbanísticas e ambientais, além de sujeitar-se aos padrões de qualidade ambiental. Somado a isso, dispõe que toda atividade que verse sobre uso, ocupação e parcelamento do solo deve adotar técnicas, processos e métodos que visem à sua melhoria e conservação, em conformidade com as características físicas, químicas, biológicas, ambientais e geomorfológicas (Castanhal, 2013). Essas diretrizes também se revelam negligenciadas. Dessa forma, a ausência do referido estudo nos processos de regularização fundiária urbana em Castanhal obsta a efetividade da política urbana e ambiental do município.

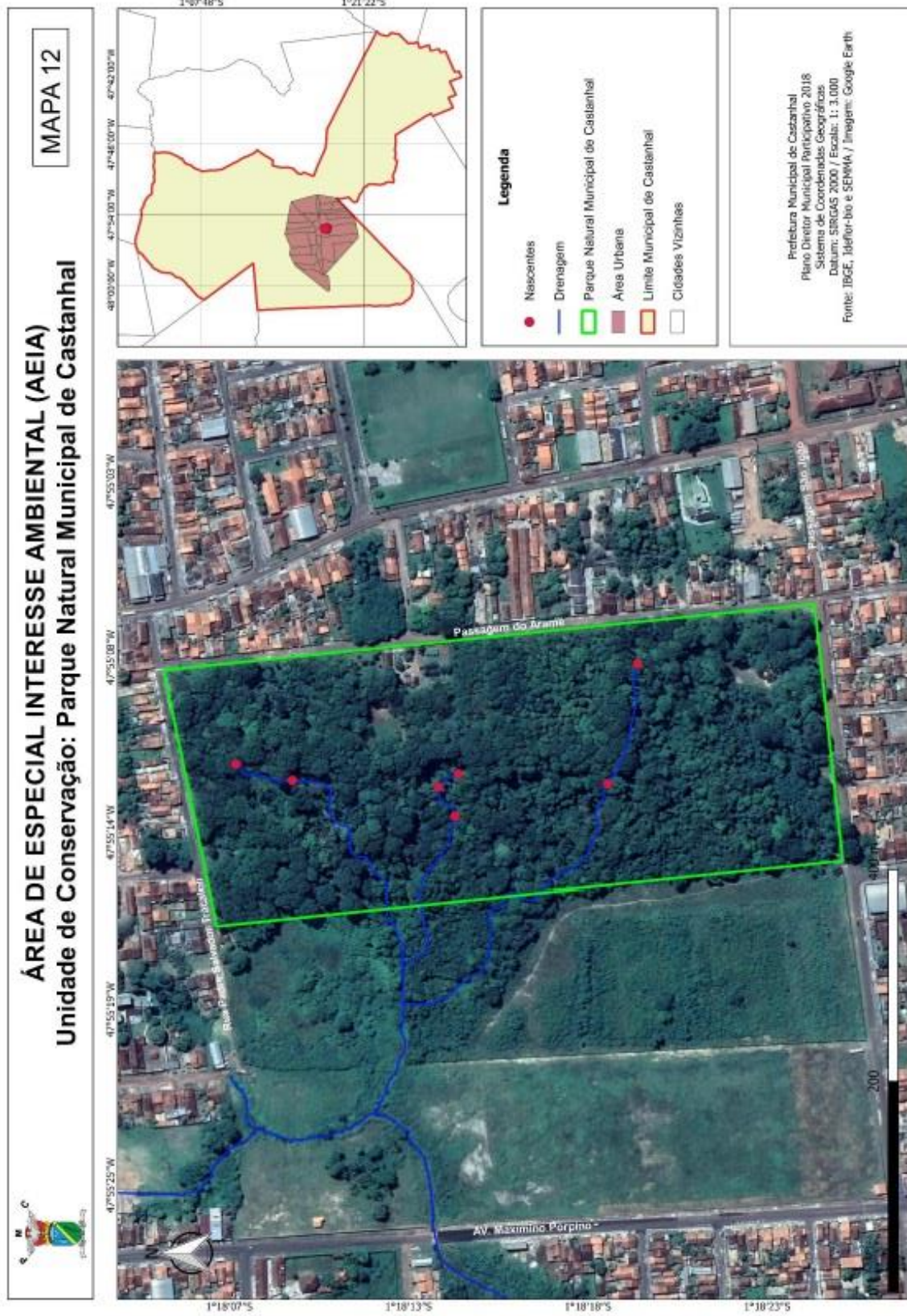
O cenário ambiental de Castanhal, consorte Diagnóstico Social (Quadros, 2017), mostra-se extremamente frágil. Todavia, é inegável a importância do território para a preservação dos recursos naturais, não apenas por estar localizado na Amazônia, mas, sobretudo, por ainda apresentar uma riquíssima fauna e flora na malha urbana. O Parque Natural Municipal de Castanhal, por exemplo, contempla uma exuberante biodiversidade que inclui, dentre outros bens naturais, espécies ameaçadas de extinção. Os Mapas 6 a 11 ilustram alguns dados sobre a cobertura vegetal, hidrografia, área de preservação ambiental do município e a localização das atividades potencialmente poluidoras.

Mapa 6 –Remanescentes florestais em Castanhal/PA



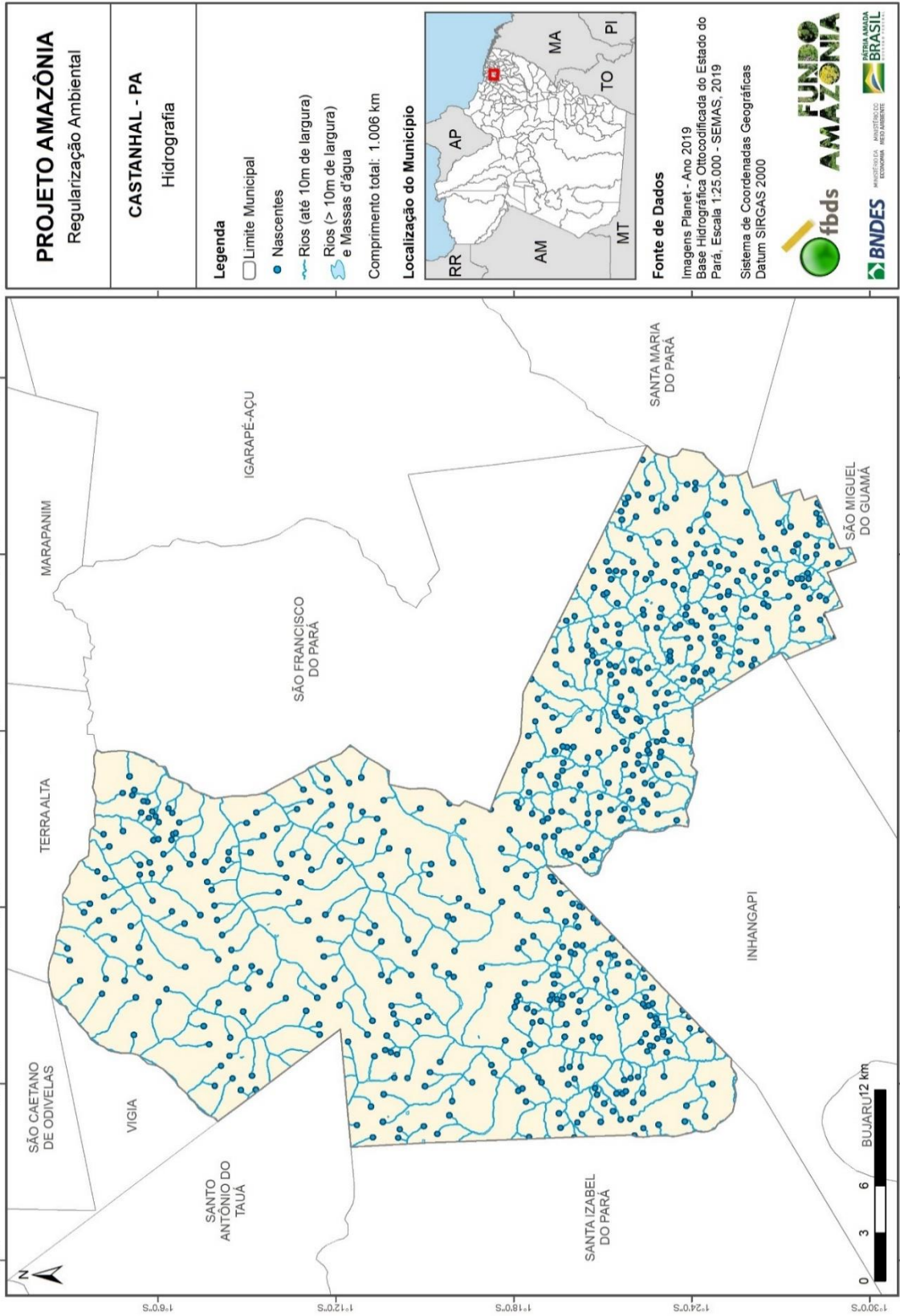
Fonte: Diagnóstico Social de Castanhal (Quadros, 2017, loc. 181).

Mapa 7 – Parque Natural Municipal de Castanhal



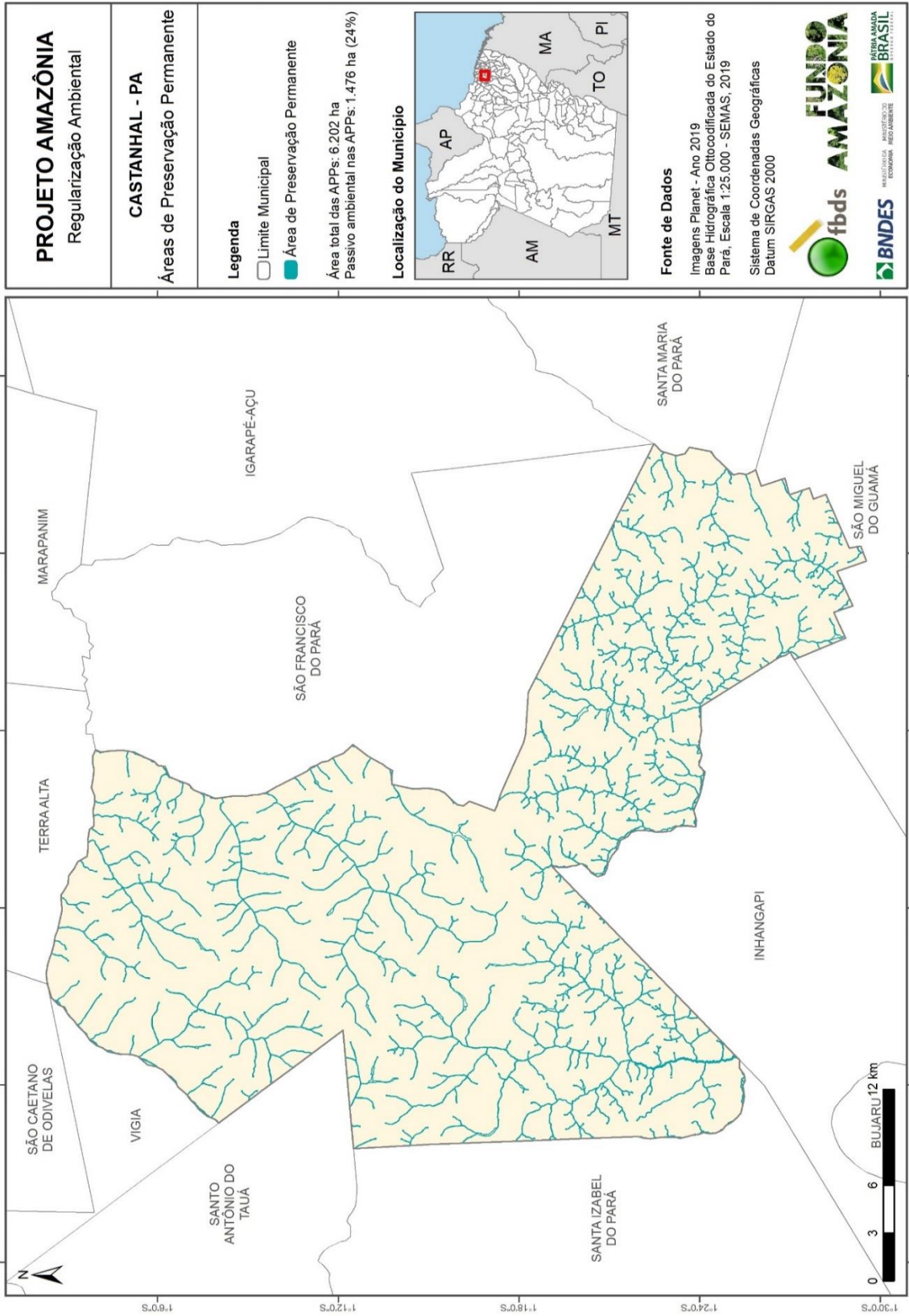
Fonte: Diagnóstico Social de Castanhal (Quadros, 2017, loc. 180).

Mapa 8 – Corpos hídricos de Castanhal



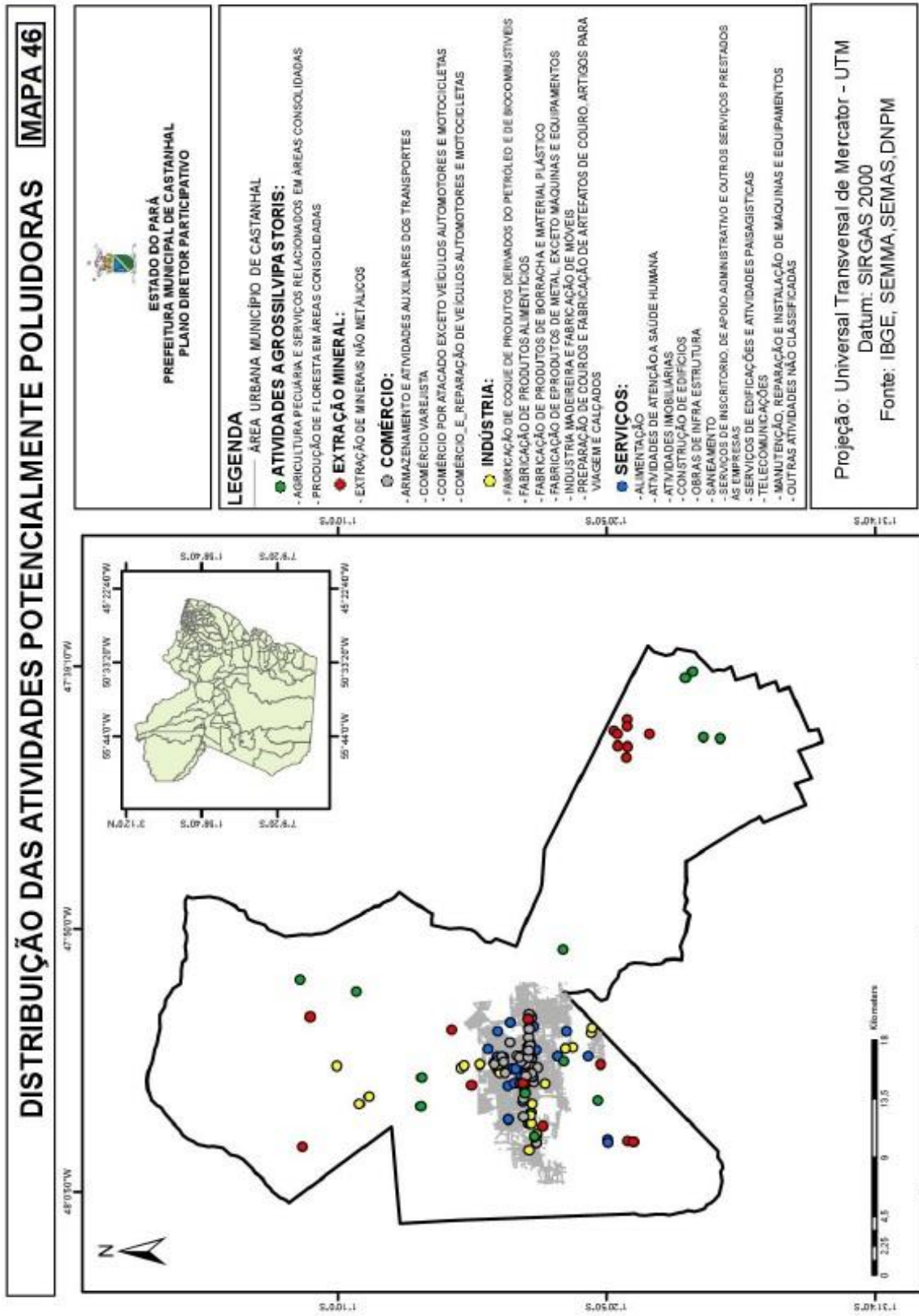
Fonte: Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (2021).

Mapa 9 – Áreas de Preservação Permanente



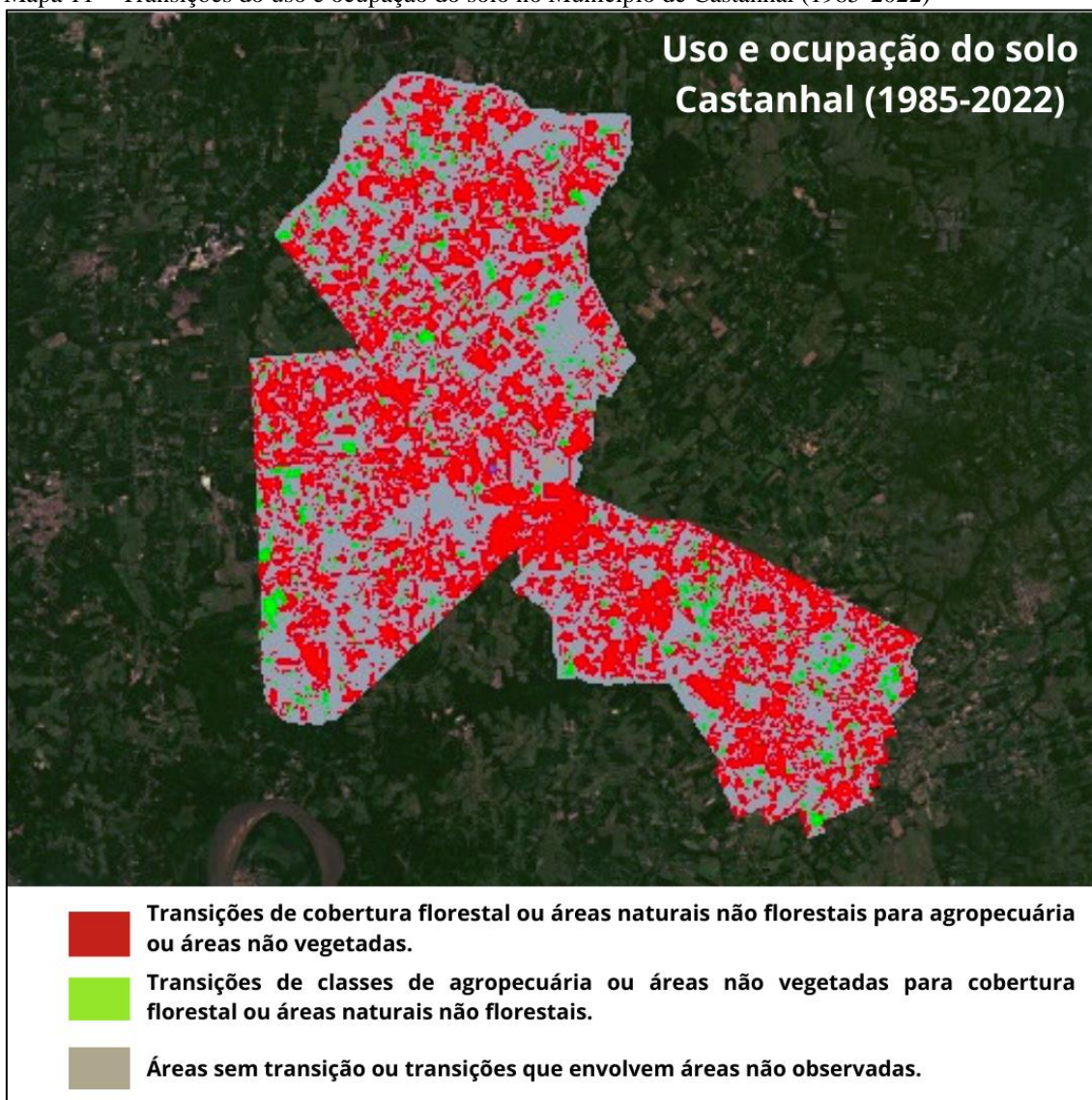
Fonte: Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (2021).

Mapa 10 – Distribuição das atividades potencialmente poluidoras



Fonte: Diagnóstico Social de Castanhal (Quadro, 2017, loc. 214).

Mapa 11 – Transições do uso e ocupação do solo no Município de Castanhal (1985-2022)



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados do MapBiomias (2022).

Conforme os mapas apresentados, a existência de remanescentes florestais na malha urbana do município é escassa, concentrando-se principalmente na zona rural. Essa situação é resultado da intensa e predatória intervenção humana. Referido fato pode também ser visualizado no mapa de transições de uso e ocupação do solo do município, que indica o alto nível de supressão da flora em função da abertura de áreas para a agropecuária.

Observa-se ainda que a presença das áreas verdes, em geral, está distribuída predominantemente na zona rural de Castanhal, com apenas alguns espaços pontuais na malha urbana. Um dos pontos mais significativos de área verde é o Parque Natural Municipal de Castanhal, compreendido como Área de Especial Interesse Ambiental (AEIA) em razão da sua

enorme biodiversidade com áreas de várzea e terrestre, abrigando espécies como pau-brasil, samaúma, castanheira do Pará, seringueira e outras (Lei Municipal n° 020/2018).

Ademais, identificou-se que o território reúne uma vasta presença de rios, com muitas nascentes localizadas na malha urbana. A bacia hidrográfica do rio Apeú, com cerca de 350 km², tem aproximadamente 77% da sua área pertencente ao município de Castanhal (Souza *et al.*, 2011; Vale, 2017). Esses recursos se encontram, muitas vezes, aterrados ou sufocados por sistemas de canalização; os que ainda se encontram presentes no espaço urbano, infelizmente, estão sob ameaça do avanço da urbanização predatória (Quadros, 2017).

As áreas do entorno dos cursos d'água são compreendidas como Áreas de Preservação Permanente. A Lei Federal n.º 12.651/2012 define APPs em zonas rurais e urbanas, incluindo faixas marginais de cursos d'água, áreas no entorno de lagos e lagoas, reservatórios d'água artificiais, nascentes e olhos d'água⁵⁵ (Brasil, 2012). Essa lei visa proteger esses ecossistemas frágeis, garantindo a preservação dos recursos hídricos, da biodiversidade e da qualidade ambiental. Outrossim, a legislação federal de Reurb também dispõe sobre a proteção dos corpos hídricos, que configuram um grande ativo ambiental do município.

Todavia, apesar da proteção estabelecida nas normas vigentes, o município não tem sistema de esgotamento sanitário coletivo em grande parte da área urbana. Esse fato resulta no lançamento de esgotos *in natura* nos rios e córregos locais, além da adoção de soluções individuais de tratamento, como fossas sépticas e fossas rudimentares, que se mostram ineficazes, comprometendo a qualidade dos corpos hídricos (Pará, 2023).

As áreas mais vulneráveis à contaminação no município incluem os igarapés da zona urbana, que se encontram assoreados e poluídos devido ao descarte inadequado de esgotos domésticos e industriais. A inexistência de controle sobre os lançamentos de dejetos domiciliares, que ocorrem de maneira imprópria e sem um sistema de esgotamento sanitário que assegure o tratamento adequado, representa uma ameaça constante à saúde pública e a preservação do meio ambiente (Pará, 2023).

Nesse contexto, é importante mencionar que a grande ameaça aos bens naturais do município não reside apenas nas ocupações desordenadas. Dentre as atividades instaladas na malha urbana, destacam-se as atividades de comércio, serviços e indústria, bem como extração mineral, agricultura e pecuária, conforme consta no mapa apresentado. Portanto, as atividades econômicas desenvolvidas na urbe se mostram complexas e potencialmente predatórias, o que

⁵⁵ A largura das áreas varia de acordo com a largura do curso d'água, o tipo de zona (rural ou urbana) e o tamanho do corpo d'água.

comprova que, de fato, a relação de equilíbrio entre homem e natureza não é o foco do atual modelo de desenvolvimento.

Desse modo, é cristalina a importância do estudo ambiental para a implementação de intervenções na malha urbana de Castanhal. Pertinente lembrar que a regularização fundiária urbana é um instrumento voltado à promoção da justiça social e da sustentabilidade urbana, conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade. No contexto da Amazônia, essa relevância se acentua, exigindo uma abordagem mais cuidadosa e responsável.

A ausência do estudo técnico ambiental nos processos de Reurb-E afeta sobremaneira a efetividade e a legitimidade desses procedimentos. Sem essa análise técnica, torna-se inviável avaliar adequadamente os impactos ambientais, garantir a conformidade com a legislação ambiental vigente e assegurar a sustentabilidade a longo prazo dos assentamentos regularizados.

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu art. 225, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (Brasil, 1988). O dispositivo frisa que se trata de um bem que pertence às atuais e futuras gerações, sendo, nesse contexto, um dever da coletividade. São características desse direito a irrenunciabilidade, a inalienabilidade e a imprescritibilidade.

Dessa forma, trata-se de um direito intergeracional e intercomunitário importante para a manutenção da vida no planeta que depende da adoção de uma política de solidariedade, exigindo, para sua consecução, a participação e a responsabilidade do Estado e da coletividade. O direito ao meio ambiente é incluído no rol das matérias que compõem os limites materiais ao poder de reforma, conforme o art. 60, § 4º, da CF, conferindo-lhe o *status* de cláusula pétreia.

Esse preceito constitucional é reforçado pelo Estatuto da Cidade, que determina a necessidade de se considerar os aspectos ambientais no planejamento urbano. O Estatuto, em seu art. 2º, I, estabelece que a política urbana deve ter por objetivo:

[...] garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (Brasil, 2001).

Nesse contexto, a ausência do estudo técnico ambiental nos processos de Reurb-E na Amazônia compromete a efetivação desses princípios constitucionais e legais, dificultando a promoção da sustentabilidade urbana e a preservação do meio ambiente. A integração entre as políticas urbana e ambiental, pautada em estudos técnicos, é condição *sine qua non* para a

efetivação do direito à cidade e a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

4.9 Estudo técnico para situações de risco

Quando se versa sobre o estudo técnico para situações de risco, a problemática se repete no sentido da ausência total desse levantamento nos processos de Reurb-E em Castanhal. Segundo o Crea-SP (2023), essas áreas podem ser classificadas conforme a Figura 30.

Figura 30 – Áreas de risco



Fonte: Adaptado de Crea-SP (2023).

Nesse panorama, é fulcral a ênfase de que a habitabilidade de uma moradia é intrinsecamente ligada à garantia de segurança física e estrutural, proporcionando um ambiente adequado que proteja os ocupantes contra intempéris como frio, umidade, calor, chuva, vento e outros fatores que possam afetar a qualidade de vida dos moradores, como as áreas de risco mencionadas. Esse estudo deverá ser acompanhado pela Defesa Civil do Município.

Conforme mencionado alhures, é preciso assegurar que a habitação em análise não esteja localizada em zonas de risco. Embora o art. 65 do Código Florestal proíba a regularização de áreas de preservação permanente classificadas como áreas de risco, essa restrição deve ser interpretada em harmonia com a Lei Federal n.º 13.465/2017, a qual autoriza a condução do processo de Reurb em áreas de risco, desde que embasada em estudos técnicos que atestem a viabilidade habitacional na região e contemplem medidas de mitigação dos riscos.

A análise da viabilidade da Reurb em áreas de risco é um ponto que merece atenção no processo de regularização fundiária, pois envolve a conciliação de normativas legais aparentemente conflitantes. Enquanto o Código Florestal estabelece restrições à regularização

em zonas de preservação permanente consideradas de risco, a Lei Federal n.º 13.465/2017 oferece a possibilidade de regularização, desde que respaldada por estudos técnicos robustos e planos eficazes de mitigação de riscos. Essa abordagem requer uma análise aprofundada para possibilitar a segurança e a viabilidade das intervenções urbanas em áreas potencialmente vulneráveis, assegurando a proteção ambiental e a qualidade de vida dos ocupantes.

Essa análise criteriosa deve ser executada em campo, fundamentada na investigação detalhada das características morfológicas do terreno, na identificação de indícios de instabilidade de taludes e encostas, no histórico de ocorrência de eventos adversos de natureza geológica e, ainda, no grau de vulnerabilidade das construções existentes (Crea-SP, 2023). A avaliação *in loco* possibilita a caracterização precisa das áreas de risco, permitindo a adoção de medidas preventivas e mitigadoras adequadas. Observar as características morfológicas do terreno, como declividade acentuada, presença de ravinas e cicatrizes de deslizamentos, fornece indícios importantes, revelando a estabilidade do solo e a suscetibilidade a eventos como deslizamentos e desmoronamentos.

A identificação de indícios de instabilidade de taludes e encostas, a exemplo de trincas, abatimentos e vegetação inclinada, também contribui para a avaliação do risco geológico. O histórico de ocorrência de eventos adversos, como enchentes, inundações e deslizamentos, é útil para compreender a dinâmica da área e subsidiar a tomada de decisões (Crea-SP, 2023).

Além disso, o grau de vulnerabilidade das construções existentes é um fator determinante na identificação das áreas de risco. A análise da qualidade construtiva, da localização das edificações em relação aos taludes e encostas e da existência de infraestrutura adequada de drenagem e contenção permite estimar o nível de exposição da população aos riscos (Crea-SP, 2023).

A Lei Federal n.º 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, fixa a obrigatoriedade de identificação e mapeamento das áreas de risco em municípios suscetíveis a desastres naturais. Essa determinação legal reforça a importância da avaliação *in loco* e da adoção de medidas preventivas para a redução dos riscos em processos de regularização fundiária.

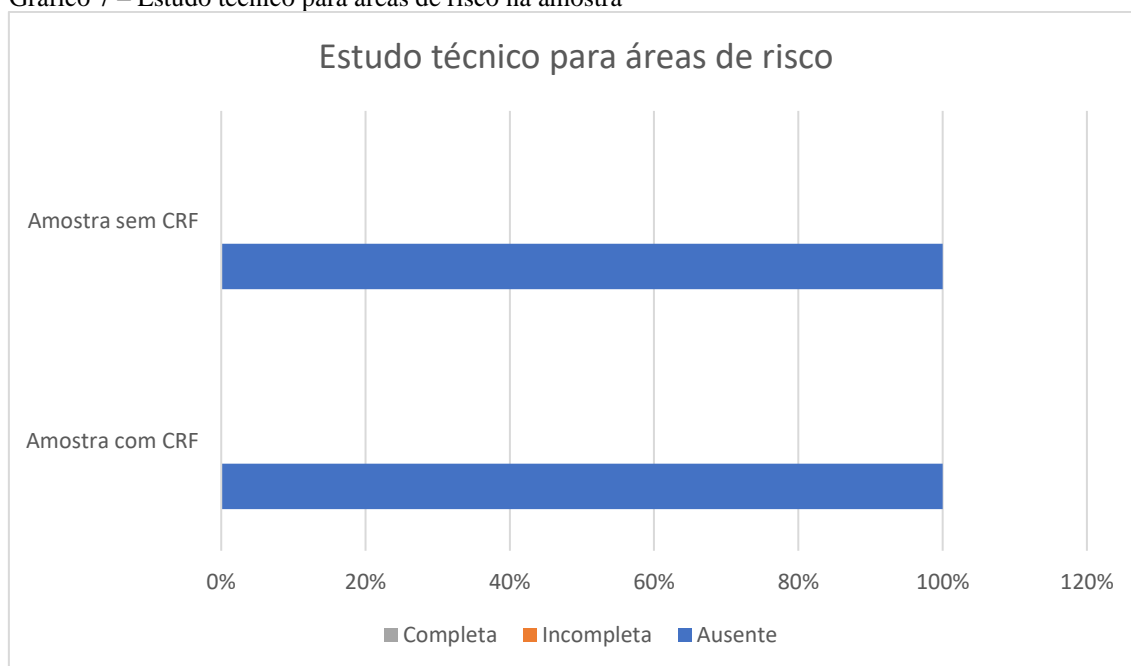
Certamente, a adequação de uma moradia não se limita ao aspecto físico, mas também inclui a segurança e o bem-estar dos ocupantes. A preservação da integridade estrutural, a proteção contra agentes externos e a promoção de condições saudáveis são elementos triviais para a habitabilidade de um imóvel. Posto isto, no contexto da regularização fundiária, a

localização segura da moradia e a mitigação de riscos ambientais são aspectos críticos a serem considerados para proporcionar qualidade de vida e segurança aos moradores.

Portanto, a identificação de áreas de risco em campo, com base na observação das características morfológicas do terreno, na identificação de indícios de instabilidade, no histórico de eventos adversos e no grau de vulnerabilidade das construções, é uma etapa precípua para a promoção de regularizações fundiárias seguras e sustentáveis. Essa análise permite a adoção de estratégias adequadas de intervenção e a mitigação dos riscos, em conformidade com as diretrizes promulgadas pela legislação vigente.

Os dados coletados em Castanhal quanto à presença de estudo técnico para áreas de risco representam o quadro ilustrado pelo Gráfico 7.

Gráfico 7 – Estudo técnico para áreas de risco na amostra



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados da amostra.

Como observado, a ausência de estudos técnicos para situações de risco nas matrículas de Reurb-E analisadas (com CRF e sem CRF) desnuda um quadro crítico. A totalidade das matrículas não possui esse estudo, o que representa um sério problema na avaliação e na gestão de riscos associados aos processos de regularização fundiária.

Considerando que Castanhal está na lista dos 82 municípios brasileiros com maior risco de desastre natural (Brasil, 2023), especialmente inundações e enxurradas, é preciso adotar medidas preventivas. A falta de análise das condições de salubridade e perigo pode resultar em

impactos negativos, como a falta de prevenção de riscos, a inadequada gestão de situações de perigo e a ausência de medidas de mitigação.

No Plano Municipal de Saneamento Básico (Pará, 2023), é sugerido à Prefeitura de Castanhal que realize o controle das habitações nas margens dos corpos hídricos do município em razão do risco de inundações, principalmente na área urbana. Ademais, é frequentemente relatada, pelos veículos de comunicação locais, a incidência de inundações em vários bairros da cidade (Fioravante Filho, 2017; Hayashi, 2022).

Frise-se que temos, na análise coletada, por exemplo, áreas no entorno do Lago Ibirapuera que apresentam potencial risco de desastre natural, conforme dados da própria Prefeitura de Castanhal (Camping [...], 2018). Ainda, há áreas de Reurb-E no bairro Saudade, próximo aos cemitérios São José e São Francisco. Nesses espaços, o sistema de abastecimento de água, segundo o Plano Municipal de Saneamento Básico de Castanhal (Pará, 2023), é realizado pela rede geral e por meio de poços.

Em pesquisa conduzida por Silva *et al.* (2014), empregou-se uma metodologia de campo baseada na aplicação de questionários a moradores localizados em um raio de 200 metros dos cemitérios São José e São Francisco, em Castanhal, Pará, totalizando 120 entrevistados. Os dados obtidos revelam que, conforme a Estatística Municipal de Castanhal de 2009, “em 2007, das 43.474 residências existentes na cidade, apenas 11.096 dispunham de abastecimento público de água” (Silva *et al.*, 2014, p. 2). Essa realidade evidencia que aproximadamente 75% da população local necessitava recorrer a alternativas para suprir suas necessidades hídricas, resultando na construção de poços freáticos.

Já na Estatística Municipal de Castanhal de 2023, em 2010, das 45.444 residências da cidade, 20.525 (45,1%) já dispunham de abastecimento público (Fapespa, 2023). No entanto, esse dado não revela se houve a descontinuidade do uso dos poços artesanais mesmo diante da oferta de fornecimento pela concessionária.

Os resultados da pesquisa de Silva *et al.* (2014) indicam que, das 120 residências entrevistadas, 91 (equivalentes a 75,83%) utilizam poços artesanais privados como fonte de abastecimento. Destes, cerca de 77% optaram por essa alternativa devido ao inadequado atendimento prestado pela Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa) na região, enquanto 22% relataram que o poço já existia quando se mudaram para suas residências. A profundidade dos poços variou, mas nenhum deles tinha menos de 10 metros; 32% dos entrevistados informaram profundidades entre 10 e 20 metros, enquanto 38% não souberam especificar a profundidade.

No que tange à regularização da construção de poços, 62% dos entrevistados afirmaram não ter enfrentado qualquer impedimento por parte da prefeitura e 35% disseram não possuir informações sobre o assunto. Apenas 3% dos 91 entrevistados que possuíam poço relataram a existência de algum tipo de restrição.

Todos os participantes da pesquisa que tinham acesso ao poço artesiano confirmaram o uso da água proveniente dos poços para a preparação de alimentos e para atividades domésticas e higiênicas. 32% também utilizavam para consumo direto, enquanto a maioria (41%) preferia adquirir água mineral. Apenas 27% da população informou empregar algum método de tratamento físico, como filtração ou fervura, antes do consumo.

A população afirmou preferir fazer o uso de poços artesanais em vez da rede geral da concessionária (ainda que disponível) em razão do alto número de interrupções no abastecimento e da qualidade da água ofertada. Inclusive, 83% dos entrevistados afirmaram que a água fornecida pela concessionária apresentava elevado teor de ferro, o que pode ocasionar manchas em roupas e utensílios, além de alterar o sabor da água.

Em relação às residências atendidas pela Cosanpa, 47% dos entrevistados optaram pelo abastecimento público por insuficiência financeira para construção do poço, sendo que apenas 6% dos beneficiários optaram pelo fornecimento da concessionária, pois acreditam na possibilidade de contaminação da água subterrânea. Os demais, mesmo com a disponibilidade do serviço, em razão de sua precariedade, optaram pela continuidade do uso do poço.

Para Silva *et al.* (2014), a pesquisa evidencia que o abastecimento de água nas proximidades dos cemitérios São José e São Francisco em Castanhal é precário, levando muitos moradores a optar pela perfuração de poços artesanais em suas propriedades, uma vez que a prefeitura não impõe restrições a essa prática. Vale ressaltar que a maioria dos poços, segundo dados da pesquisa, foi perfurada por profissionais autônomos e muitos entrevistados não possuem informações sobre a profundidade dos poços, o que levanta preocupações acerca da qualidade da água consumida na região. Dessa forma, mesmo quando o fornecimento de água é realizado pela concessionária, não podemos dizer que existe o adequado acesso ao serviço.

Santos, Moraes e Nascimento (2015) discutem que a contaminação proveniente de cemitérios pode alterar a qualidade química e microbiológica das águas, uma vez que as substâncias e microrganismos resultantes da decomposição dos cadáveres, incluindo possíveis agentes causadores de doenças que podem ter vitimado, como *causa mortis*, o indivíduo sepultado, impactam negativamente o meio ambiente. Eles destacam que o necrochorume é um contaminante identificado do solo e das águas subterrâneas, capaz de causar doenças em

indivíduos expostos a suas rotas de contaminação. Além disso, os autores comparam os cemitérios a aterros sanitários, ressaltando que o necrochorume, por sua densidade, apresenta alta mobilidade e pode se dispersar pelo aquífero, contaminando extensas áreas.

É imperativo ressaltar que o processo de regularização fundiária das áreas em questão ocorreu durante o colapso imposto pela pandemia de covid-19⁵⁶. Além disso, essas áreas possuem CRF, o que indica que receberam autorização do poder público municipal, mesmo na ausência de estudos técnicos que assegurem a viabilidade das ocupações.

O Estatuto da Cidade reconhece a necessidade de proteger as pessoas que vivem em áreas de risco. Nas diretrizes gerais do estatuto, mais especificamente no art. 2º, VI, “h”, está estabelecido como objetivo de qualquer política urbana evitar a exposição da população aos riscos de desastre. O artigo 42-A, *caput*, prevê, ainda, que o plano diretor⁵⁷ dos municípios que possuam “áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos” (Brasil, 2017) deverá conter, além do mapeamento das áreas suscetíveis aos referidos desastres, planejamento de ações de intervenção preventiva que inclui a possibilidade de remoção de ocupações em áreas de risco, com a segurança do direito à moradia em outro local para resguardar a segurança e a integridade dos moradores (art. 42-A, II e III). Dessa forma, o município deve primar para a execução da política urbana pela proteção ambiental e a redução de riscos.

O instrumento normativo de planejamento urbano municipal de Castanhal implementa, em suas diretrizes concernentes à política habitacional, a necessidade premente de se evitar a ocupação desordenada e imprudente de áreas classificadas como de risco. Essa diretriz reflete a preocupação do poder público em resguardar a integridade física e o bem-estar da população, impedindo a instalação de moradias em locais suscetíveis a eventos adversos, tais como inundações e deslizamentos de terra. Essa mesma preocupação é reiterada e enfatizada quando a Lei Complementar Municipal n.º 001/2019 elenca, dentre os objetivos dos serviços urbanos

⁵⁶ Conforme Decreto Municipal n.º 23/2020, o poder público de Castanhal declarou situação de emergência no Município, proveniente do risco de infecção humana, em razão da pandemia do novo coronavírus.

⁵⁷ O plano diretor, como instrumento básico da política urbana, deve orientar o desenvolvimento e a expansão das cidades de forma sustentável e ordenada. Conforme preconiza a legislação vigente, em especial o Estatuto da Cidade, os planos diretores municipais devem integrar as dimensões ambientais, sociais, econômicas e urbanísticas, visando promover um desenvolvimento urbano equilibrado e inclusivo. De acordo com o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, a política urbana tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como a gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas nos processos de elaboração, implementação e revisão dos planos, programas e projetos que versem sobre o desenvolvimento urbano.) Além disso, o mencionado dispositivo, no mesmo artigo, destaca a importância da construção de cidades sustentáveis com ações de preservação e recuperação do meio ambiente (Brasil, 2001).

de drenagem pluvial, a importância capital de se coibir a ocupação de áreas passíveis de serem acometidas por inundações (Castanhal, 2019a).

A mesma lei, em diversos artigos, demonstra um esforço da legislação municipal em enfrentar os desafios relacionados à habitação e à ocupação do solo em áreas de risco. Um dos principais objetivos dessa legislação é garantir a segurança e a integridade dos cidadãos, promovendo uma política habitacional que não apenas vise a construção de moradias, mas que também considere a localização e as condições ambientais das áreas disponíveis.

O art. 29 da lei destaca a necessidade de implementar programas habitacionais que integrem atividades de proteção ao meio ambiente e educação ambiental, assegurando a preservação das áreas de mananciais e a não-ocupação de regiões vulneráveis a desastres naturais. Essa abordagem reflete uma compreensão profunda dos riscos associados à ocupação desordenada, especialmente em locais propensos a inundações e deslizamentos de terra, onde a vida e a segurança dos moradores estão em constante ameaça (Castanhal, 2019a).

Além disso, a legislação estabelece diretrizes claras para os serviços urbanos de drenagem pluvial, conforme disposto no art. 84. A lei determina que o escoamento das águas pluviais deve ser garantido por meio de sistemas adequados, priorizando as áreas mais suscetíveis a inundações (Castanhal, 2019a). Essa medida é crucial para a mitigação de riscos, pois a falta de infraestrutura de drenagem pode levar a consequências devastadoras, como alagamentos e danos às edificações.

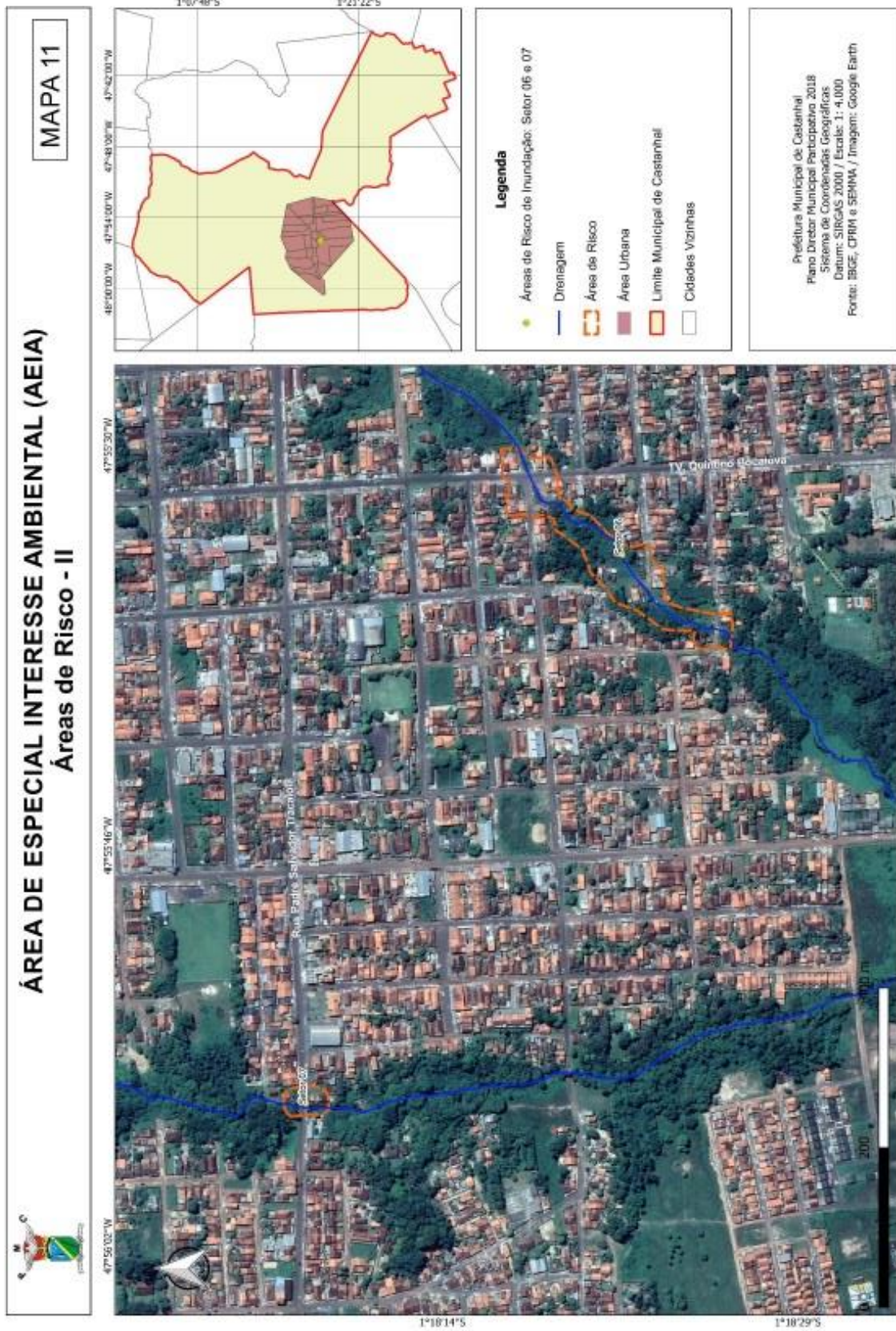
Ao garantir que as margens dos cursos d'água sejam protegidas e que a construção em áreas de risco seja desencorajada, a Lei Complementar 001/2019 não apenas busca regularizar a ocupação do solo, mas também promove a segurança e a salubridade das comunidades. No art. 227 da legislação em comento, é preconizada a necessidade de se promover as adequações necessárias para “garantir obediência jurídica, estabilidade física, salubridade e segurança” aos ocupantes (Castanhal, 2019a).

Outrossim, é de suma importância o Diagnóstico Social de Castanhal⁵⁸ que tem estudos realizados pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). A supracitada companhia mapeou cerca de 1.130 pessoas, inseridas em setores de risco para inundações e erosão fluvial. Esses delineamentos, baseados em análises geológicas e hidrológicas, identificaram áreas urbanas que apresentam vulnerabilidade a eventos naturais, como inundações, devido à proximidade com os corpos hídricos.

⁵⁸ As informações produzidas neste estudo conformam a base das diretrizes de planejamento e gestão que integram a minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Castanhal.

A análise dos mapas de área de risco, que integram o Diagnóstico Social de Castanhal (Quadros, 2017), fruto das investigações da CPRM, revela a importância de preservar os limites mínimos das Áreas de Preservação Permanente. Esses espaços, instituídos pelo Código Florestal Brasileiro, tem como objetivo a proteção das margens dos corpos hídricos, com a finalidade de evitar a ocupação de áreas de risco e contribuir para a manutenção da qualidade ambiental, reduzindo os riscos de desastres naturais. Os Mapas 12 e 13 ilustram a distribuição das áreas de risco de inundação em Castanhal/PA.

Mapa 13 – Áreas de risco para inundações ao longo dos Igarapés Cariri e Castanhal



Fonte: Diagnóstico Social de Castanhal (Quadros, 2017, loc. 179).

Em relação ao critério em questão, dois pontos são perceptíveis no contexto do ordenamento territorial de Castanhal: primeiro, a existência de áreas de risco na malha urbana, que estão ocupadas por edificações, e segundo o reconhecimento, pela legislação municipal, da necessidade de evitar a ocupação desses espaços críticos.

O planejamento urbano define como trivial a verificação dos potenciais riscos para a regularização de qualquer habitação. No entanto, conforme mencionado alhures, constatou-se que os processos de Regularização Fundiária de Interesse Específico não contemplam sequer o levantamento de informações básicas relacionadas aos potenciais riscos. A ausência desse levantamento pode levar à regularização de áreas impróprias para a moradia, colocando em risco a vida e o patrimônio dos beneficiários.

Portanto, é preciso que os processos de Reurb-E incorporem o levantamento de dados sobre áreas de risco, em consonância com os estudos realizados pelo Plano Diretor. Essa medida garante a segurança e a sustentabilidade das áreas a serem regularizadas, evitando a perpetuação de ocupações em locais impróprios para a moradia e promovendo o desenvolvimento urbano de forma responsável.

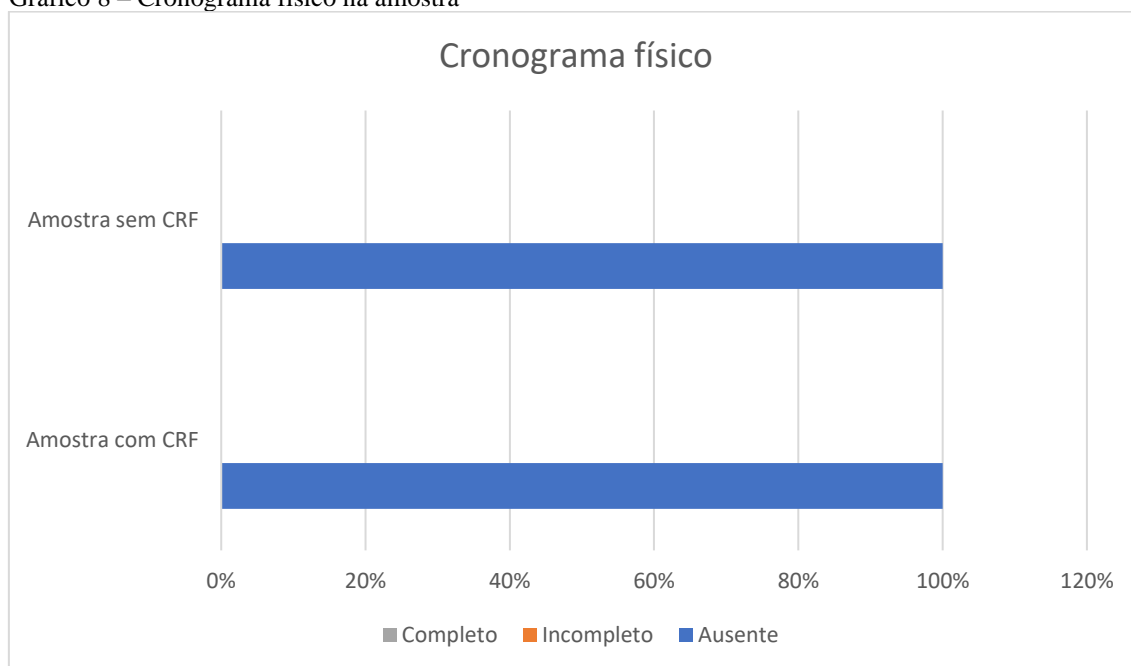
4.10 Cronograma de execução

Após o levantamento das obras e compensações necessárias para a regularização fundiária, o cronograma de execução deverá ser apresentado. A importância dessa etapa para a Reurb-E reside na sua capacidade de estabelecer um roteiro claro e organizado das atividades a serem realizadas, definindo prazos, responsabilidades e etapas do processo.

Por meio do cronograma de execução, é possível certificar-se da sequência lógica das ações, da otimização dos recursos disponíveis, da monitorização do progresso das atividades e do cumprimento dos prazos definidos. Além disso, o cronograma contribui para a transparência e a eficiência do processo de regularização, permitindo uma gestão mais eficaz e uma melhor coordenação entre os diversos atores envolvidos, como os entes municipais, os cartórios e os loteadores/beneficiários.

No que se refere ao cronograma físico de serviços e à implantação de obras de infraestrutura essencial, bem como de compensações urbanísticas e ambientais, os dados coletados demonstram mais um quadro de omissão, com 100% das matrículas (com e sem CRF) apresentando inexistência do documento (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Cronograma físico na amostra



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados da amostra.

A ausência total de cronogramas físicos para serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas e ambientais, em uma amostra de 75 matrículas de Reurb-E, é um reflexo direto da falta de estudos ambientais e urbanísticos abrangentes.

A Lei Federal n.º 13.465/2017 determina que os custos do processo de regularização fundiária e das obras de infraestrutura essencial na modalidade Reurb-E sejam de responsabilidade dos beneficiários. No entanto, o impacto da ausência dessas obras de infraestrutura não se limita ao espaço individual do requerente. Pelo contrário, seus efeitos negativos se estendem para além dos limites da propriedade, atingindo a coletividade, o planejamento urbano da cidade e, em alguns casos, até mesmo refletindo em questões climáticas de escala global.

Ademais, a ausência de cronogramas físicos reflete a carência de uma visão integrada e sistêmica do processo de regularização fundiária. Sem o planejamento das obras de infraestrutura, compensações urbanísticas e ambientais, a regularização corre o risco de se tornar um mero instrumento de titulação, sem promover, de fato, a sustentabilidade do desenvolvimento urbano.

Necessário ressaltar que a única exceção para a ausência do termo de compromisso e do cronograma de obras e serviços no projeto de regularização fundiária, conforme o art. 30, § 1º, do Decreto Federal n.º 9.310/2018, é quando o núcleo urbano informal já possui infraestrutura

completa e não necessita de compensações urbanísticas, ambientais ou outras obras, configurando uma Reurb de caráter exclusivamente titulatário — o que não se aplica à amostra analisada.

4.11 Termo de compromisso

Semelhantemente ao cronograma de execução, o termo de compromisso desempenha um papel preponderante na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico, sendo um requisito condicionante para a efetivação do processo de regularização. A importância do documento reside na sua natureza jurídica de acordo formal, entre os responsáveis privados e as autoridades competentes, firmando compromissos e responsabilidades no âmbito da regularização fundiária.

O termo de compromisso, conforme previsto nos dispositivos legais pertinentes, representa um mecanismo oficial que formaliza o comprometimento das partes envolvidas em cumprir as obrigações e diretrizes estabelecidas no processo de regularização fundiária. Por meio desse documento, são delineadas as ações a serem realizadas, os prazos a serem cumpridos (já estipulados no cronograma), as responsabilidades de cada parte e as medidas necessárias para a regularização efetiva do núcleo urbano informal ou da unidade imobiliária.

Na Reurb-E, o termo de compromisso pode abranger uma variedade de aspectos, como a implantação de infraestrutura essencial; a regularização de ocupações; a promoção de melhorias habitacionais, entre outros compromissos relevantes para a regularização fundiária. A assinatura do termo de compromisso representa o comprometimento das partes em cumprir as exigências legais e técnicas para a regularização do núcleo urbano informal, possibilitando a segurança jurídica dos ocupantes e a efetivação dos direitos reais sobre as unidades imobiliárias regularizadas.

Além disso, é imperativo ressaltar que o termo de compromisso firmado no âmbito da regularização fundiária urbana possui força vinculante, ou seja, caráter obrigatório, para as partes signatárias. Essa característica confere ao termo de compromisso a capacidade de ser utilizado posteriormente como instrumento jurídico para impor aos responsáveis o cumprimento das obrigações assumidas durante o processo de regularização fundiária.

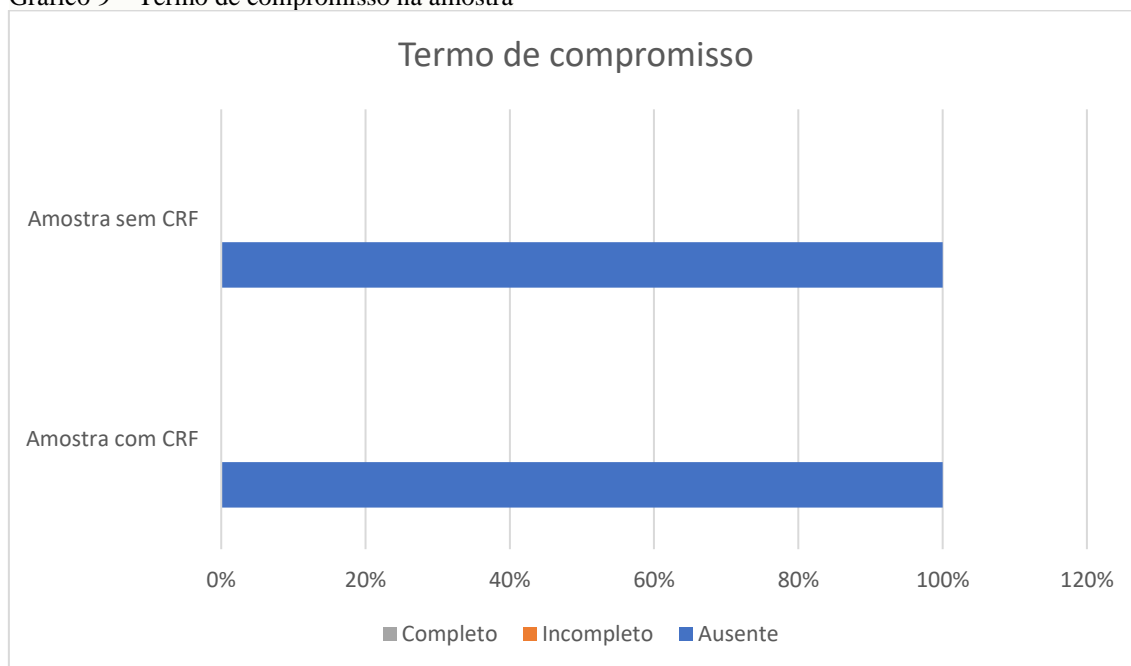
Destaca-se, conforme preconizado pela Lei Federal n.º 13.465/2017, que as obras de infraestrutura necessárias para a regularização podem ser implementadas em diferentes momentos: prévio, concomitante ou posterior à conclusão do processo de Reurb-E, exceto em

situações de regularização fundiária em áreas de risco, nas quais as intervenções se tornam condicionantes para a efetivação do procedimento. Essa flexibilidade temporal permite que as intervenções sejam executadas de acordo com o planejamento e a disponibilidade de recursos, sem prejudicar o andamento do processo de regularização.

É preciso lembrar também que, quando a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico ocorrer em áreas públicas, se houver interesse público, o município pode elaborar e financiar o projeto de regularização e a infraestrutura essencial, assumindo o custo inicial e cobrando posteriormente os beneficiários, nos termos do art. 33, § 1º, III, da Lei Federal n.º 13.465/2017.

No estudo em questão, no que se refere ao Termo de Compromisso para o cumprimento do cronograma, foi observada a inexistência do documento tanto para as matrículas com CRF quanto para as matrículas que não apresentam a Certidão (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Termo de compromisso na amostra



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados da amostra.

Frisa-se que, nas 66 matrículas com CRF, consta a informação de ausência do Termo de Compromisso justificada pela existência de infraestrutura essencial. Porém, o documento não elucida se as compensações urbanísticas e ambientais foram dispensadas ou não.

Conforme o art. 30, § 1º, do Decreto Federal n.º 9.310/2018, a dispensa do projeto de regularização fundiária está condicionada à comprovação da existência de infraestrutura essencial e à realização das compensações urbanísticas e ambientais necessárias. Portanto, para

que o projeto de regularização fundiária seja efetivamente dispensado, é necessário que o documento apresente informações claras sobre a realização ou dispensa das compensações urbanísticas e ambientais, em conformidade com o disposto na legislação vigente.

Cumprе ressaltar que os índices oficiais, como os divulgados pelo IBGE, e as imagens de satélite de algumas áreas, verificadas pelo *Google Maps* e *Google Earth*, contrastam com a imagem do município apresentada na CRF das 66 matrículas analisadas. Essa discrepância entre os dados oficiais e a realidade vivenciada pelos beneficiários evidencia a necessidade de uma análise mais aprofundada e humanizada da situação socioespacial dessas localidades.

As Figuras 31 a 34 apresentam imagens de alguns dos núcleos em que estão inseridas as Reurb-E, as quais demonstram, de forma inequívoca, a carência de infraestrutura básica, a precariedade da urbanização, a degradação ambiental e a presença de áreas de interesse ecológico, fatores que corroboram a urgência de intervenções urbanísticas e ambientais efetivas nessas áreas e que, portanto, exigem a realização de um projeto de regularização fundiária.

Figura 31 – Bairro Fonte Boa



Fonte: *Google Maps* (2022)

Figura 32 – Bairro Distrito do Apeú



Fonte: Google Maps (2022)

Figura 33 – Bairro Fonte Boa



Fonte: Google Maps (2022)

Figura 34 – Bairro Caiçara (parte do território localizado na Zona Urbana de Estruturação)



Fonte: *Google Maps* (2022)

A regularização fundiária das áreas destacadas, sem a previsão clara e objetiva de melhorias urbanísticas, sociais e ambientais, além das jurídicas, não se coaduna com o objetivo primordial da regularização fundiária urbana delineado no ordenamento jurídico pátrio. A Reurb possui como escopo a promoção da segurança da posse e a melhoria das condições de vida da população residente em áreas irregulares, por meio de intervenções que visem à qualificação urbanística, social e ambiental desses espaços.

Ao analisar tecnicamente a situação dessas áreas, é fundamental considerar também os aspectos humanos e sociais envolvidos. Portanto, a regularização fundiária, independentemente da classificação pleiteada, deve ser encarada não apenas como um processo burocrático, mas como uma oportunidade de transformação social e de promoção da justiça socioespacial, tal como define a própria legislação brasileira em vigor.

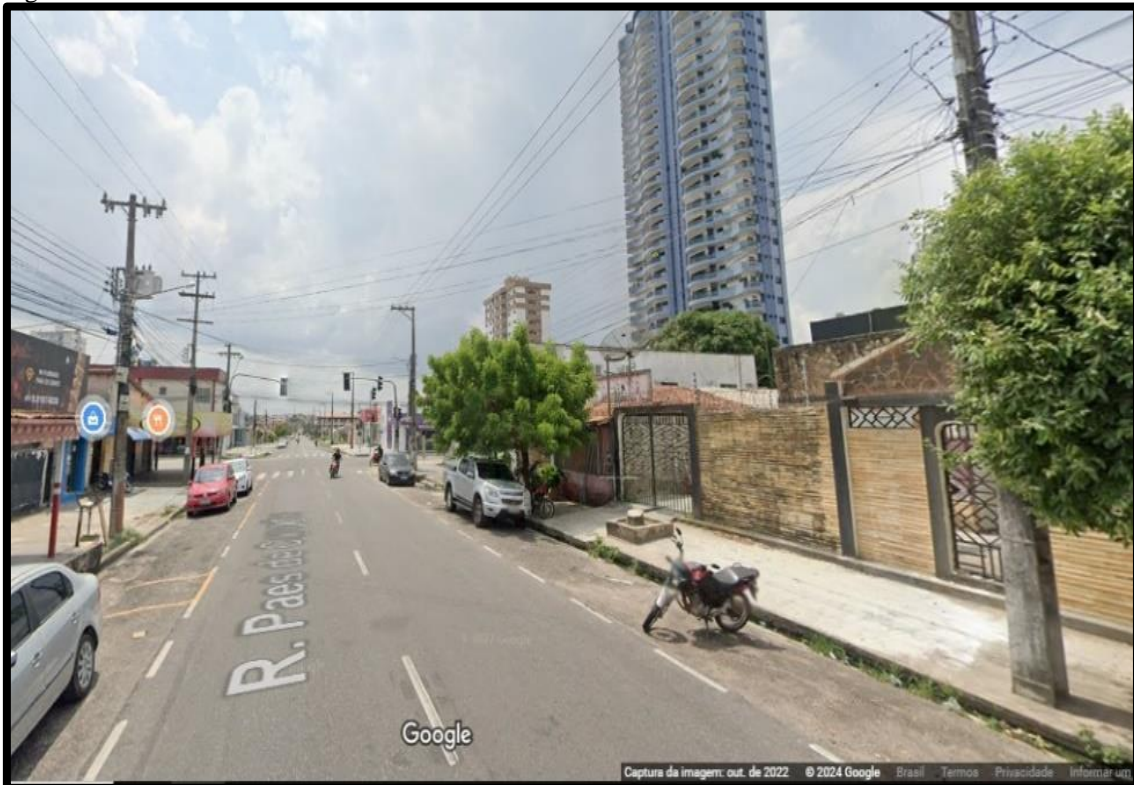
Nesse contexto, não se pode afirmar que a mera titulação dessas áreas contribuiria para a promoção do direito à cidade, nos termos do Estatuto da Cidade, ou mesmo para a implementação da Agenda 2030 da ONU. O direito à cidade pressupõe o acesso a serviços públicos, infraestrutura, equipamentos comunitários e oportunidades de desenvolvimento social, econômico e cultural, a fim de garantir uma vida digna e sustentável aos moradores.

Cumpre esclarecer que, dentre as áreas da amostra analisada, existem também aquelas localizadas em espaços centrais, os quais supostamente apresentam melhores condições de

habitabilidade. Entretanto, mesmo nesses casos não há informações no documento acerca da dispensa das compensações urbanísticas e ambientais, requisito essencial para a regularização fundiária, conforme preconizado na legislação vigente.

Ademais, verifica-se também que algumas das áreas analisadas, apesar de estarem localizadas na Zona de Urbanização Consolidada, apresentam visíveis carências de infraestrutura, o que compromete o pleno acesso à cidade por parte da população residente. Lembre-se que a ZUC pressupõe a existência de infraestrutura básica e serviços públicos essenciais, buscando garantir condições adequadas de habitabilidade (Figuras 35 a 40).

Figura 35 – Bairro Nova Olinda



Fonte: *Google Maps* (2022)

Figura 36 – Bairro Pirapora



Fonte: *Google Maps* (2022)

Figura 37 – Bairro Centro



Fonte: *Google Maps* (2022)

Figura 38 – Bairro Caiçara (parte do território localizado na Zona Urbana de Consolidação)



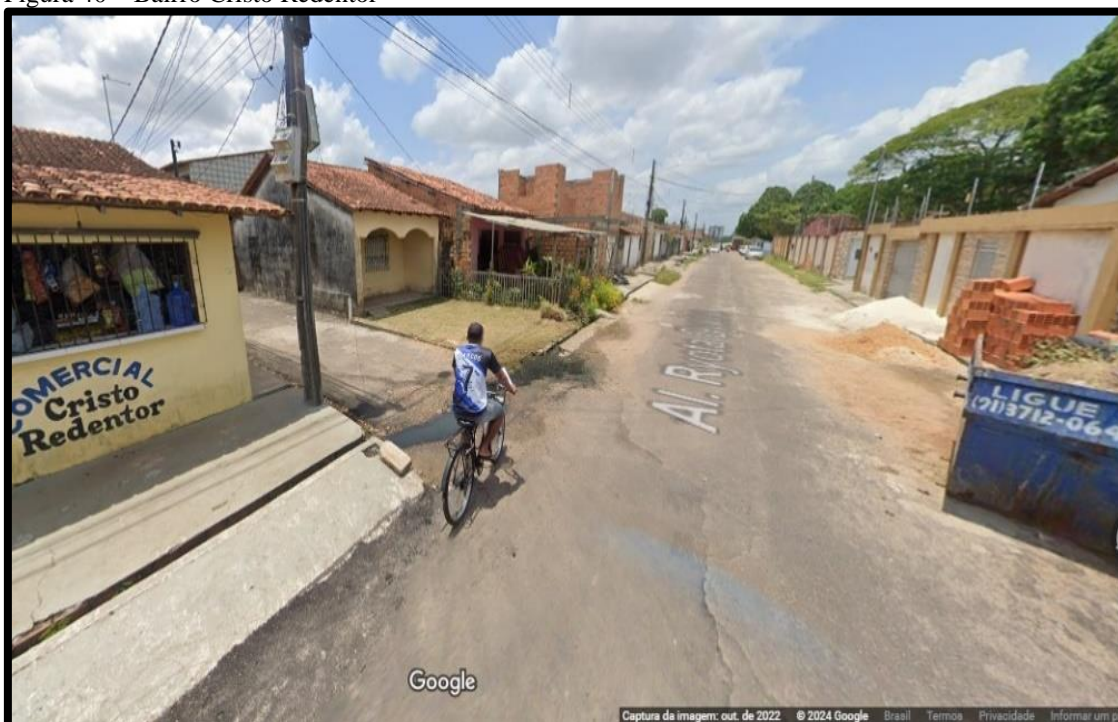
Fonte: *Google Maps* (2022)

Figura 39 – Bairro Centro



Fonte: *Google Maps* (2022)

Figura 40 – Bairro Cristo Redentor



Fonte: *Google Maps* (2022)

Portanto, somente a localização em áreas centrais ou em zonas consideradas consolidadas não é suficiente para atestar o efetivo acesso à infraestrutura básica. Faz-se necessária uma análise detalhada de cada núcleo e, se necessário, a adoção de medidas que visem à qualificação urbanística, social e ambiental desses espaços.

A ausência do termo de compromisso atrelado ao cronograma físico nos trâmites da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico representa uma falha significativa no comprometimento com as diretrizes estabelecidas pela Lei Federal n.º 13.465/2017 e pelo Estatuto da Cidade. Tais normativas preconizam que todo procedimento de regularização fundiária urbana, mesmo que desprovido da qualificação de interesse social, deve primar pela observância escrupulosa dos preceitos de regularidade jurídica, urbanística e ambiental.

A omissão do levantamento das desconformidades, do termo de compromisso e do cronograma físico contraria os princípios constitucionais que regem a gestão urbana e a proteção do meio ambiente, assim como fere a idoneidade do processo de regularização. A Carta Magna, em seu art. 182, afirma que a política de desenvolvimento urbano deve garantir o pleno cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, assegurando o direito à moradia digna e o equilíbrio ambiental.

A falta de engajamento em cumprir com as diretrizes legais e constitucionais pode resultar em prejuízos para a coletividade, minando a eficácia e a legitimidade do processo de

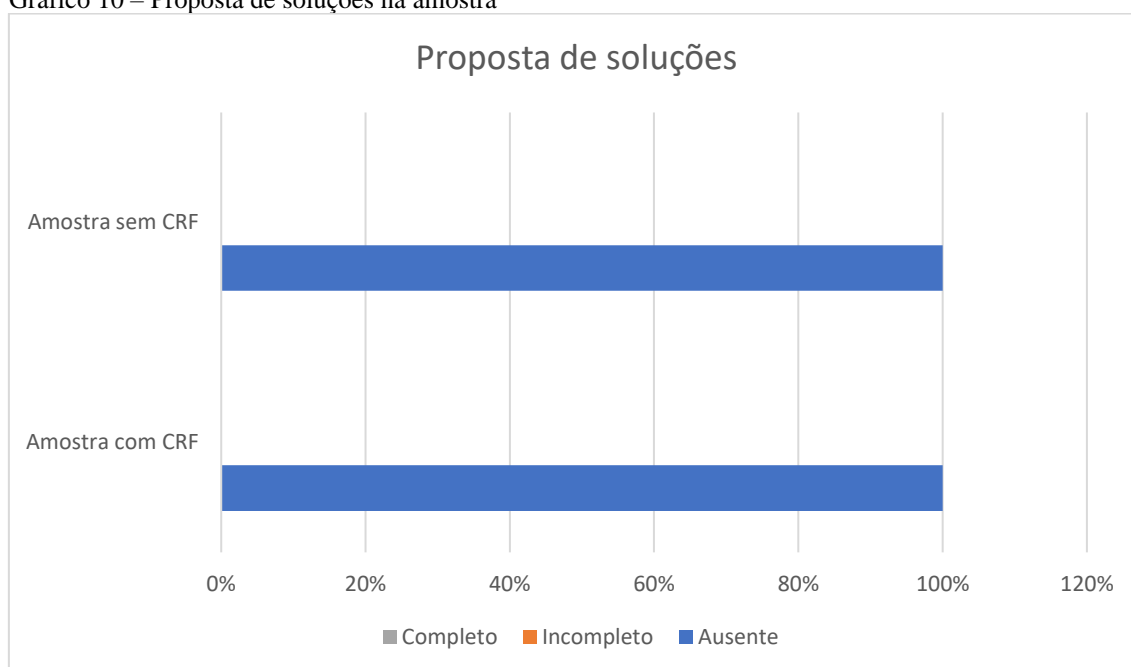
regularização fundiária, bem como comprometendo a efetivação do direito à cidade e à moradia digna, pilares da ordem urbanística e social estabelecida pela Constituição Federal. Essa situação de incerteza jurídica não só prejudica a efetividade da Reurb-E, como também coloca em risco os direitos e interesses dos beneficiários e da comunidade que dependem da correta condução do processo.

4.12 Soluções para questões ambientais e urbanísticas

Soluções para questões ambientais e urbanísticas são abordagens que buscam minimizar os impactos ambientais e promover a melhoria da qualidade de vida das pessoas em áreas urbanas. Essas soluções podem incluir a criação de espaços verdes, a implementação de sistemas de transporte público eficiente, a gestão adequada dos resíduos e a proteção da biodiversidade, entre outras estratégias que visam reduzir a pegada de carbono e melhorar a sustentabilidade ambiental e urbana.

Em relação à proposição de soluções para questões ambientais e urbanísticas, o quadro de negligência com o meio ambiente e o desenvolvimento urbano na amostra das 75 matrículas se confirma, ou seja, observamos a ausência do documento tanto na amostra com CRF quanto na sem CRF (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Proposta de soluções na amostra



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados da amostra.

A ausência total de propostas de soluções é um reflexo direto da falta de estudos técnicos ambientais e levantamentos urbanísticos prévios. Sem a realização desses delineamentos, não é possível identificar as desconformidades e problemáticas existentes, impossibilitando, assim, a elaboração de soluções adequadas e eficazes.

Essa situação ameaça gravemente a sustentabilidade ambiental e a habitabilidade dos núcleos, objeto de regularização fundiária, uma vez que não há um planejamento para mitigar, compensar ou solucionar as desconformidades identificadas. A falta de propostas de soluções ambientais e urbanísticas pode resultar em danos irreversíveis aos ecossistemas locais, conflitos com a legislação ambiental e urbanística vigente e prejuízos à qualidade de vida da população.

4.13 Síntese da aplicação dos artigos 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017 em Castanhal (2017-2022)

O Quadro 22 apresenta um resumo dos resultados obtidos na análise dos registros de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específicos disponíveis no 1º Tabelionato de Notas e Registro de Imóveis de Castanhal, abrangendo o período de 2017 a 2022. A análise evidencia a relevância da avaliação das políticas urbanas, especialmente a de regularização fundiária, e da fiscalização dos processos relacionados a ela, uma vez que tais medidas são fundamentais para enfrentar as desigualdades urbanas que persistem no município.

A compreensão desses dados permite não apenas uma reflexão crítica sobre as práticas adotadas, mas também a identificação de lacunas e oportunidades para o aprimoramento das intervenções urbanísticas, voltadas à promoção da justiça social e do direito à cidade.

Quadro 22 – Síntese da aplicação dos artigos 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017 em Castanhal (2017-2022)

Requisitos (conforme artigos 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017)	Reurb-E registrada com Certidão de Regularização Fundiária (66 registros)	Reurb-E registrada sem Certidão de Regularização Fundiária (9 registros)
Levantamento planialtimétrico e cadastral, (com georreferenciamento)	Ausente: 11% Presente, mas incompleto: 89% Presente e completo: 0%	Ausente: 66% Presente, mas incompleto: 34% Presente e completo: 0%
Planta do perímetro do núcleo urbano	Ausente: 11% Presente, mas incompleto: 89% Presente e completo: 0%	Ausente: 11% Presente, mas incompleto: 89% Presente e completo: 0%
Estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental	Presente, mas incompleto: 100%	Presente, mas incompleto: 100%
Projeto Urbanístico	Presente, mas incompleto: 100%	Ausente: 45% Presente, mas incompleto: 55% Presente e completo: 0%
Memoriais descritivos	Presente, mas incompleto: 100%	Ausente: 45% Presente, mas incompleto: 55% Presente e completo: 0%
Estudo técnico para situações de risco	Ausente	Ausente
Estudo técnico ambiental	Ausente	Ausente
Cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial	Ausente	Ausente
Termo de compromisso pelo cumprimento do cronograma físico	Ausente	Ausente
Soluções para questões ambientais e urbanísticas	Ausente	Ausente

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados da amostra (2024).

4.14 Perfil médio da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico em Castanhal (2017-2022)

A análise da Reurb-E no município paraense de Castanhal, no período de 2017 a 2022, revela a complexidade de processos multifacetados gerados pelas dinâmicas políticas, sociais, econômicas e urbanísticas impulsionadas no referido município, indicando sua (re)produção nos diferentes municípios da Região Metropolitana de Belém (RMB) e/ou da Mesorregião Nordeste paraense, nas quais o mesmo está integrado. O delineamento do perfil médio das REURB-E instauradas em Castanhal/PA, baseou-se no levantamento e identificação das seguintes características desses processos: a) natureza jurídica dos beneficiários; b) localização geográfica das áreas; c) instrumentos utilizados; d) ausência ou presença da implementação das diretrizes legais.

Os dados indicam que as Reurb-E instaladas em Castanhal abrangem uma diversidade de beneficiários, incluindo construtoras, indústrias alimentícias, instituições religiosas, empresas do varejo e atacado, instituições educacionais e pessoas físicas. No entanto, o número de beneficiários na qualidade de pessoas físicas é significativamente superior. Dentre os 75

(setenta e cinco) processos de REURB-E analisados, 68 (sessenta e oito), ou seja, 90,67% têm requerentes individuais, na qualidade de pessoas físicas. Em contrapartida, apenas 7 (sete) registros (9,33%) são de iniciativa de pessoas jurídicas.

Quanto a localização das áreas pleiteadas para Reurb-E em Castanhal a amostra revela uma concentração quantitativa nos bairros centrais do município, como Centro, Caiçara, Nova Olinda, Cristo Redentor, Pirapora e Ianetama, que somam 81,33% da amostra total de processos analisados. Observa-se, assim, uma predominância de processos nas áreas centrais, onde a Zona Urbana de Consolidação está instalada, as quais são reconhecidas pelo seu adensamento urbano e pela oferta consolidada de serviços públicos e privados.

Cumprir mencionar, como já dito, que as áreas pleiteadas na parte central da cidade, embora sejam quantitativamente preponderantes na amostra, são de pequena e média extensão. A maior concentração fundiária (extensão de terra) está situada no Distrito do Apeú, com áreas que se encontram entre a Zona Urbana de Ocupação Controlada e a Zona de Transição (urbanorural). Essas zonas, dentre suas similitudes, apresentam como características a necessidade de controle do adensamento populacional, a oferta precária de serviços e equipamentos públicos e a demanda imperiosa pela preservação dos seus recursos naturais (Quadros, 2017). Essa concentração ocorre, especialmente, em virtude de lotes com grande extensão, mas também pela aquisição cumulativa de múltiplas Reurb-E registradas em nome de um único beneficiário.

É importante destacar que as áreas solicitadas nos processos de regularização fundiária urbana de interesse específico, por vezes, divergem dos endereços de residência e domicílio dos beneficiários. Na amostra composta por 75 registros, observa-se que 60% dos casos apresentam uma discrepância entre o endereço dos requerentes e beneficiários e a localização da área objeto da regularização. Em contrapartida, 40% da amostra revela que o endereço de residência e domicílio coincide com o endereço da gleba a ser regularizada.

Em relação às 4 (quatro) maiores áreas desta amostra, a configuração é a seguinte: 3 (três) registros apresentam endereços das glebas distintos dos endereços dos requerentes e beneficiários, enquanto apenas 1 (um) registro demonstra a correspondência entre ambos. Em relação às pessoas físicas requerentes destas áreas, 3 (três) são empresários, enquanto 1 (um) deles é contador e o requerente de registro, que é proprietário da maior área da amostra, declara atuar no agronegócio.

Em relação ao instituto utilizado, em 100% da amostra prevalece a legitimação fundiária, embora não haja nos registros a comprovação de que a escolha do instituto foi realizada de acordo com diretrizes legais. A instauração das Reurb-E registradas foi realizada a

partir de solicitações individuais para um único lote/unidade, desconsiderando a inserção em núcleo urbano formal e/ou informal consolidado ou não consolidado.

No que se refere à dimensão das áreas, destacamos que 64% das matrículas possuem dimensões superiores a 250 m², enquanto 36% apresentam áreas inferiores a esse limite, sendo a mediana dessas áreas correspondente a 312,5 m². Essa distribuição dimensional reflete as características das áreas urbanas informais em Castanhal, localizadas, em especial, na área central da cidade, onde muitos terrenos são pequenos e fragmentados. No entanto, é importante não esquecer que existem também áreas destinadas a Reurb-E no período em estudo consideradas de grande extensão — acima de 12.000 m² —, mas essas são, em regra, localizadas em bairros fora da Zona Urbana de Consolidação e estão presentes, quantitativamente, em menor proporção.

Um dos principais desafios identificados na análise da Reurb-E em Castanhal refere-se à qualidade dos levantamentos planialtimétricos e cadastrais, memoriais descritivos, plantas do perímetro, projetos urbanísticos e demais requisitos dos artigos 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017 apresentados nos processos. A maioria dos documentos requeridos nos processos de Reurb apresentam-se incompletos ou ausentes, apesar de serem elementos fundamentais para caracterizar o núcleo urbano objeto de regularização. A ausência de dados na documentação impede uma avaliação precisa das condições existentes nas áreas regularizadas e dificulta o planejamento adequado para futuras intervenções. O Quadro 23 traz uma síntese do perfil médio da Reurb-E em Castanhal (2017-2022):

Quadro 23 – Síntese do perfil médio da Reurb-E em Castanhal (2017-2022)

Elemento observado	Perfil médio da Reurb-E
Aplicação das diretrizes legais dos artigos 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017	Ausente ou incompleta (falta de elementos definidos como obrigatórios ou ausência da análise do núcleo urbano informal consolidado)
Dimensão da área objeto da regularização (m ²), considerando o cálculo da mediana das áreas.	312,5 m ²
Localização (zona urbana)	Zona Urbana de Consolidação (ZUC)
Número de unidades/lotês por registro de Reurb-E	1 unidade/lotê
Tipo de solicitação (individual/coletiva)	Individual
Requerente	Pessoa física
Beneficiário (pessoa física / pessoa jurídica)	Pessoa física
Instituto aplicado	Legitimação fundiária
Comprovação do tempo de posse	Ausente, mas a Certidão de Regularização Fundiária declara que as áreas solicitadas estão em conformidade com os requisitos legais necessários à aplicação da legitimação fundiária. Um dos requisitos é a existência do núcleo urbano informal consolidado em 22 de dezembro de 2016 (art. 23, <i>caput</i> , Lei Federal n.º 13.465/2017).
Certidão de Regularização Fundiária (CRF)	Presente ⁵⁹
Indicação de compensação urbanística e ambiental na CRF	A CRF não dispensa ou indica a necessidade de implementação de compensações urbanísticas e ambientais.
Indicação de obras e serviços de infraestrutura essencial com cronograma e termo de compromisso na CRF	A CRF dispensa o termo de compromisso e declara que os serviços e equipamentos de infraestrutura essencial já estão implementados nas referidas áreas.

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados da amostra (2024).

A análise do perfil médio da regularização fundiária urbana de interesse específico em Castanhal, entre 2017 e julho de 2024, revela um cenário que, embora supostamente promissor em termos de formalização da propriedade, apresenta desafios significativos que comprometem sua eficácia e validade, em razão, principalmente, da desconformidade com os requisitos legais estabelecidos pela Lei Federal n.º 13.465/2017. A discrepância entre os endereços dos requerentes e a localização das glebas a serem regularizadas é um dado que também sugere uma desconexão entre as necessidades reais de direito à moradia da população e os processos de regularização registrados.

Por fim, é importante ressaltar nessa análise de perfil da Reurb-E que, apesar de a mediana das áreas regularizadas se situar em 312,5 m², a presença de lotes de pequena e grande extensão na amostra aponta para uma realidade complexa, em que pequenas propriedades coexistem com grandes terrenos recebendo as mesmas diretrizes para sua regularização. Ademais, esses dados sugerem a continuidade de um sistema de concentração fundiária na Amazônia, cujas consequências se manifestam tanto no espaço rural quanto no urbano. Essa dinâmica não apenas perpetua desigualdades históricas, mas também acentua a fragmentação

⁵⁹ Dos 75 processos de Reurb-E analisados, 66 registros continham a Certidão de Regularidade Fiscal (CRF), enquanto 9 deles não apresentavam esse documento.

social e econômica, refletindo-se em padrões de ocupação e uso do solo que favorecem uma elite fundiária.

A concentração fundiária na região amazônica tem implicações profundas, uma vez que a distribuição desigual da terra influencia diretamente o acesso a recursos, serviços e oportunidades econômicas. Portanto, a análise desses dados revela não apenas uma realidade jurídica e geográfica, mas também um complexo entrelaçamento de fatores sociais, econômicos e ambientais que perpetuam um ciclo vicioso de exclusão e marginalização. Faz-se necessário considerar essas inter-relações ao formular políticas públicas que visem uma distribuição mais equitativa da terra e promovam um desenvolvimento sustentável na Amazônia.

5 CONCLUSÃO

O Brasil enfrenta um significativo déficit habitacional, com milhões de pessoas vivendo em condições precárias, muitas vezes em assentamentos informais. Essa realidade se estende à região da Amazônia, onde a informalidade e a exclusão social são igualmente evidentes. A regularização fundiária foi pensada como uma resposta a esse caos, visando garantir o direito à moradia, um dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, muitos são os obstáculos ao alcance dos seus objetivos, relacionados à articulação de múltiplas políticas públicas de corte social, com destaque para a habitação, saneamento e mobilidade.

Considerando estas e outras questões presentes na realidade social e a norma vigente, que estabelece as diretrizes para a regularização fundiária urbana no país, a presente pesquisa buscou compreender a implementação da regularização fundiária urbana, classificada na modalidade interesse específico, no município de Castanhal, no lapso temporal de 2017 a 2022. Posto isso, estabelecemos como objetivo investigar a aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017, especialmente de seus artigos 35 e 36.

O problema de pesquisa levantado buscou delinear o arcabouço conceitual sobre a regularização fundiária urbana subjacente à Lei Federal n.º 13.465/2017, além de abordar a implementação da política pública. A hipótese proposta declarava que a intensa mercantilização da terra em Castanhal poderia indicar a necessidade de revisão e reinterpretação da referida norma em sua dogmática e práxis, quando analisada à luz das amostras de Reurb-E naquele município.

Ao realizar o mapeamento das regularizações fundiárias, classificadas como de interesse específico, confirmamos a existência de mais de uma centena de procedimentos finalizados e registrados entre 2020 e 2022 (183 processos). Foi, ainda, verificada a existência de mais de duzentos decretos municipais de instauração de Reurb-E publicados no mesmo período. Ao final da pesquisa, a hipótese que submetemos à análise foi validada e, complementarmente, foram suscitados novos problemas de pesquisa, confirmando a máxima de que a realidade concreta, múltipla e contraditória, requer sucessivas aproximações.

Destarte, importante também destacar que não foi observado nenhum registro de Reurb-E entre 2017 e 2019, o que só foi possível constatar por meio da observação individual das 183 matrículas, pois o cartório, mediante certidão de busca, declara apenas que existe esse quantitativo de Reurb no lapso temporal de 2017 a 2022. A análise, considerando um universo

de 183 registros, ocorreu a partir de uma amostra de 75 matrículas finalizadas e registradas no 1º Ofício de Notas e Registros de Imóveis de Castanhal, de 2020 a 2022.

Para conduzir a investigação, foi fundamental estabelecer, de forma preliminar, o arcabouço normativo que rege a regularização fundiária. O conceito de Reurb é multifacetado e pode ser analisado sob duas óticas principais: a *stricto sensu* e a plena. A regularização fundiária *stricto sensu* é caracterizada por um enfoque limitado, que se concentra na formalização da propriedade por meio do registro e da emissão de títulos aquisitivos. Essa abordagem prioriza o valor de troca da terra, essencialmente tratando a moradia como uma mercadoria.

Tal acepção do conceito é criticada por sua falta de sensibilidade às necessidades sociais, ambientais e urbanísticas, ignorando a função social da propriedade. A moradia, sob essa ótica, é reduzida a um ativo financeiro, alinhando-se à lógica do mercado capitalista, em que a especulação imobiliária prevalece sobre o bem-estar social. É uma perspectiva, portanto, que mercantiliza necessidades básicas.

Em contraste, a regularização fundiária plena adota uma abordagem mais holística e integrada. Ela visa não apenas à titulação das propriedades, mas também à melhoria da qualidade de vida dos ocupantes. Essa abordagem considera aspectos urbanísticos, sociais, ambientais e jurídicos. A Reurb, quando compreendida como plena, prioriza o valor de uso da terra, reconhecendo a moradia como um direito humano fundamental. Essa perspectiva está alinhada aos princípios constitucionais que garantem a função social da propriedade — enfatizando que a propriedade deve atender às necessidades da coletividade, e não apenas aos interesses individuais —, bem como à Agenda 2030 e à Nova Agenda Urbana, ambas da ONU, que versam sobre um urbanismo sustentável e democrático.

Portanto, conclui-se que é a partir da interpretação plena que deve ser feita a leitura da Lei Federal n.º 13.465/2017, visto que uma interpretação restrita da regularização fundiária, associada aos interesses do mercado em apenas disponibilizar capital ativo sem prover a melhoria dos padrões urbanísticos e ambientais, vai além da imoralidade, alcançando a inconstitucionalidade.

Partindo dessa premissa, realizamos a observação das diretrizes normativas. Apesar dos questionamentos sobre a constitucionalidade formal e material da Lei Federal n.º 13.465/2017, ela continua em vigor e vem sendo aplicada em todo o território brasileiro. Identificou-se que esta lei é autoaplicável; no entanto, é permitido e fomentado pelo próprio ordenamento que os municípios elaborem diretrizes específicas para serem aplicadas em seus territórios.

O município de Castanhal ainda não possui regulamentação própria para a política de regularização fundiária urbana, utilizando como parâmetro a Lei Federal n.º 13.465/2017, o que se demonstrou ser um óbice à interpretação da política, ao atendimento às particularidades da região e, ainda, à eficácia dos processos de instauração. Isso se dá em razão das lacunas e dispositivos vagos na Lei da Reurb, a exemplo do conceito de núcleo urbano consolidado.

Nos processos de 2020 a 2022, em Castanhal, essas indefinições se materializam, uma vez que as solicitações não compreendem as diretrizes de incorporação dos núcleos urbanos informais consolidados como o cerne da legislação. Em vez disso, elas se pautam na regularização da unidade imobiliária desvinculada do núcleo em que está inserida. Não é plausível acreditar que um único imóvel possa corresponder a um núcleo urbano; portanto, a quem interessa essa interpretação?

É importante mencionar que os próprios decretos municipais de instauração da Reurb-E declaram como objeto do procedimento o imóvel, e não o núcleo urbano consolidado. Os referidos decretos, que deveriam fomentar a transparência do processo, contêm dados vagos sobre a localização das glebas, o que dificulta a manifestação de terceiros interessados. Esses mesmos processos, apesar dos vícios apresentados, foram, ainda, registrados no cartório de registro de imóveis.

Outro dado verificado na amostra é a desigualdade no acesso e a concentração da terra, fato também observado nos decretos municipais de instauração da Reurb-E, entre 2020 e 2022. Esse risco de desvirtuamento da política de regularização fundiária, favorecendo a concentração fundiária, foi amplamente destacado pela sociedade civil desde a edição da Medida Provisória n.º 759, que culminou na Lei Federal n.º 13.465/2017. A amostra não apenas confirma a concentração fundiária no perímetro urbano em Castanhal, mas revela a desigualdade no tamanho dos lotes adquiridos. Enquanto existem beneficiários individuais com menos de 250 m², fração inferior à mínima de parcelamento do município, outros possuem uma área de mais de 12.000 m², além de beneficiários que registraram duas ou três áreas.

A tendência de crescimento dessa concentração de terra é verificada, ainda, nos decretos municipais de 2023, que registram solicitação de áreas que superam oito hectares. Os requerentes de lotes de grande dimensão e de múltiplas propriedades podem ser compreendidos como os maiores beneficiários dessa interpretação que negligencia a natureza coletiva da legislação.

Cumprido destacar que a concentração fundiária no município se manifesta, de forma particular, na zona de transição entre as áreas urbana e rural. Essa dinâmica evidencia a

interdependência entre os espaços, o que exige uma análise e um enfrentamento abrangente da questão fundiária. Além disso, indica que o *modus operandi* da grilagem e da apropriação predatória de recursos naturais pode seguir as mesmas lógicas e técnicas no campo e na cidade.

O avanço da Reurb-E, especialmente na Zona de Transição, não apenas compromete os recursos naturais e o acesso à terra nas áreas urbanas, mas também coloca em risco as áreas da zona rural que podem ser reclassificadas pelo poder público municipal como urbanas. Essa reclassificação pode resultar em impactos significativos sobre o uso do solo e a preservação ambiental.

Outro ponto que merece atenção é o descumprimento do zoneamento estabelecido pelo Plano Diretor do município. Não há qualquer medida especial, por exemplo, para proteger os recursos naturais nas Reurb-E registradas na Zona de Transição e na Zona de Ocupação Controlada, conforme prevê a própria legislação urbanística local.

A análise normativa realizada priorizou observar também as etapas de instauração da Reurb, incluindo os responsáveis pelo seu processamento; o rol de instrumentos jurídicos aplicáveis; as modalidades disponíveis para classificação da intervenção e, ainda, os requisitos definidos nos arts. 35 e 36, que versam sobre a elaboração do projeto de regularização fundiária e do projeto urbanístico, respectivamente.

Outrossim, a implementação da Reurb tornou evidentes o protagonismo e as responsabilidades atribuídas aos municípios. O referido ente federativo pode requerer a instauração do procedimento e definir a modalidade a ser aplicada no núcleo urbano, entre outras ações. Em linhas gerais, tem competência exclusiva para implementar e processar a regularização, emitindo, ao final, a Certidão de Regularização Fundiária, que declara os direitos reais oriundos desses procedimentos. Por meio desse ato, o município assume, de fato, a responsabilidade sobre a regularidade do procedimento e sobre todos os direitos declarados.

Após a emissão da CRF, os legitimados devem apresentar este documento junto com o projeto de regularização fundiária ao cartório competente, para que essa documentação seja registrada e os títulos aquisitivos possam ser emitidos. O cartório também assume responsabilidades significativas, pois, ao receber a documentação dos legitimados, precisa verificar, do mesmo modo, se os processos cumprem com os requisitos estabelecidos no ordenamento jurídico, podendo indeferir-los no caso de descumprimento. É importante destacar que essa referida instituição não pode, em hipótese alguma, instaurar e processar a Reurb; logo, para efetuar o registro do procedimento, é imprescindível a apresentação da CRF.

Na pesquisa em questão, foram observados processos, finalizados e registrados, sem Certidão de Regularização Fundiária no banco de dados do registro de imóveis da circunscrição. Isso significa que o procedimento é irregular e que o cartório assume os riscos dessa regularização. A questão levantada aqui pode ultrapassar um ato de omissão do tabelião e/ou implicar, ainda, a existência de uma deficiência na capacitação dos servidores.

Em sequência, foram examinadas as principais modalidades de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei Federal n.º 13.465/2017. Essa norma categorizou os núcleos informais em duas classificações: Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), voltada aos núcleos cuja população esteja predominantemente classificada como baixa renda, e Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E), destinada aos núcleos cujos ocupantes não se enquadrem no critério de baixa renda.

Esse aprofundamento nas modalidades de Reurb identificou que a referida divisão não reflete apenas a necessidade de atender às diferentes realidades socioeconômicas dos ocupantes, porque imóveis com finalidade comercial ou industrial, independentemente da renda dos requerentes, serão enquadrados como Reurb-E. De fato, a oferta de subsídios também varia entre as modalidades Reurb-S e Reurb-E; enquanto a Reurb-S incentiva o acesso à moradia, isentando os beneficiários dos custos de emolumentos e obras de infraestrutura básica, a Reurb-E oferece maior “liberdade” ou “facilidade” para aquisição de propriedades e concentração de terras, porém exige maior rigor nos critérios ambientais (o que, frequentemente, é descumprido), e os custos do procedimento são arcados pelos requerentes.

No que se refere ao instituto jurídico, a legitimação fundiária foi empregada em todos os processos da amostra. Assim, foram levantados questionamentos sobre a sua aplicação de forma indiscriminada e as possíveis consequências desse uso. Dispõe a Lei Federal n.º 13.465/2017 que, para aplicação do referido instituto, o núcleo urbano informal precisa estar consolidado em data anterior a 22 de dezembro de 2016. No entanto, a norma não estipula formas de comprovação desse critério.

Nos documentos disponíveis no banco de dados do cartório, não foi encontrada comprovação da existência do núcleo no marco temporal de 2016; no entanto, consta na Certidão de Regularização Fundiária dos referidos processos que a legitimação fundiária será aplicada, pois a unidade atende a todos os requisitos estabelecidos na lei.

Surge, então, a seguinte questão: como a administração pública comprovou a existência desse núcleo dentro do prazo legal? Os critérios devem ser, no mínimo, objetivos e transparentes. A ausência de verificação dos requisitos mínimos para a emissão de títulos de

propriedade, como no caso da legitimação fundiária, pode resultar na premiação de possuidores de má-fé e até mesmo no incentivo à grilagem de terras.

É importante mencionar, ainda, a localização das Reurb-E, que segue, de forma clássica, em maior quantitativo, nos espaços centrais, requerendo as áreas de maior oferta de bens, equipamentos e serviços da região, movimento típico da urbanização capitalista. Porém, é preciso registrar também outro movimento, que busca áreas de gigantesca dimensão no Distrito do Apeú, região afastada do centro comercial, mas que apresenta, além de extensões generosas de terras, uma grande riqueza de bens naturais.

Posto isso, chegamos às considerações sobre a aplicação dos arts. 35 e 36 da Lei Federal n.º 13.465/2017, que versam sobre dez parâmetros específicos. Em primeiro lugar, mencionamos que a implementação de levantamentos completos e precisos é uma medida que visa garantir a efetividade da Lei Federal n.º 13.465/2017, pois fomenta as exigências legais, considerando o contexto social e ambiental das comunidades envolvidas. Infelizmente, não constatamos esse cenário na aplicação da lei de Reurb em Castanhal.

O primeiro parâmetro verificado foi o LEPAC; na análise da amostra, os processos com CRF apresentam o percentual de 89% dos procedimentos incompletos e 11% com documentação ausente. Já nos processos sem CRF, temos 34% das Reurb-E com o requisito considerado incompleto e 66% ausente. Desses levantamentos indicados como incompletos, temos o atendimento parcial aos requisitos das coordenadas planimétricas e altimétricas, da indicação de unidades habitacionais e construções e da indicação da presença de guias, sarjetas e calçadas; no entanto, não foi atendida de forma integral a exigência das seguintes indicações: equipamentos públicos, acidentes geográficos, faixa de domínio e incidências ambientais. Nenhum requisito do LEPAC, portanto, foi atendido de forma integral.

É importante mencionar, ainda, que os levantamentos realizados consideraram como objeto do procedimento a unidade imobiliária, em vez do núcleo em que ela está inserida, e também negligenciaram estudos técnicos imprescindíveis à segurança e salubridade das regularizações.

A planta do perímetro, conforme discutido, demonstrou ser um instrumento que ultrapassa a representação cartográfica do espaço, pois funciona também como um elemento jurídico fundamental aos processos de Reurb. Ela contribui para definir uma delimitação física do espaço e identificar confrontantes, mas também colabora com o estudo dominial e fundiário da unidade que será regularizada. Todavia, observaram-se a ausência (11% com CRF e 66%

sem CRF) e a incompletude (89% com CRF e 11% sem CRF) desse requisito nas amostras verificadas.

A Lei Federal n.º 13.465/2017 e o Decreto Federal n.º 9.310/2018 definem, de forma inequívoca, que esse critério se refere ao núcleo urbano, portanto não há brechas para um entendimento diferente. Todavia, a interpretação feita pelos legitimados e ratificada pela administração pública e pelo cartório se refere à elaboração da planta /pautada unicamente na unidade imobiliária.

O estudo das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental, por sua vez, tem como base a realização de diagnóstico técnico, verificação jurídica, relatório ambiental e diagnóstico social. Dessa forma, abarca as quatro dimensões definidas no ordenamento jurídico pátrio de Reurb: ambiental, jurídica, social e urbanística. Esse levantamento é o eixo estruturante de um processo de regularização fundiária sustentável.

No entanto, nenhuma das amostras analisadas, com ou sem CRF, apresentaram o estudo completo das desconformidades. Dos elementos presentes neste estudo, apenas dois (diagnóstico técnico e verificação jurídica) foram atendidos, ainda que de forma parcial, enquanto os outros dois critérios (relatório ambiental e diagnóstico social) foram totalmente não atendidos. Esse fato não configura apenas uma mera omissão ou negligência do levantamento, mas materializa uma interpretação *stricto sensu* em relação à Lei Federal n.º 13.465/2017 e, ainda, uma leitura da política de Reurb enquanto instrumento de regularização individualista, ou seja, voltado à mera inserção do lote na cidade formal, sem conexão com o núcleo em que está inserido. Na mesma esteira, nos elementos atendidos parcialmente, os dados não se referem ao núcleo urbano, mas têm como objeto a unidade imobiliária a ser regularizada.

O parâmetro memorial descritivo encontra também óbices em sua aplicação. Os processos com CRF apresentam 100% da amostra com o documento presente, mas incompleto. Analisando com mais profundidade os documentos apresentados, verificou-se a presença das coordenadas geográficas da unidade. No entanto, 23% dessa amostra não cita a presença/ausência de equipamentos urbanos. No percentual de 77% que indica a existência dos serviços e equipamentos públicos, cerca de 58% dos memoriais omitem dados sobre a infraestrutura básica presente no núcleo.

No que tange à amostra sem CRF, temos 55% dos processos com o memorial ausente e 45% com o memorial presente, mas incompleto. Os processos incompletos citam unicamente as coordenadas geográficas, sem mencionar a presença de equipamentos e serviços disponibilizados no núcleo.

Ao aprofundarmos a análise, comparando os equipamentos descritos nos memoriais com as imagens de satélite do *Google Earth*, observamos discrepâncias significativas. Muitos equipamentos mencionados não estavam presentes nas imagens, sugerindo possíveis declarações falsas. A confirmação da ausência desses equipamentos revela não apenas um erro de execução, mas um desvio grave da política de Reurb, com potencial para acarretar medidas administrativas e até mesmo punições penais, uma vez que os documentos são assinados por profissional habilitado.

O projeto urbanístico foi outro parâmetro de grande relevância observado. As informações geradas nas amostras revelam que 100% dos processos com CRF, portanto com anuência do município, estavam incompletos. Na amostra sem CRF, por outro lado, temos 45% dos processos com projeto urbanístico ausente, somados a 55% dos processos considerados como incompletos.

Os únicos elementos atendidos de forma parcial nesse caso foram as indicações de unidades imobiliárias a serem regularizadas, associadas às suas características, áreas ocupadas e sistema viário. É importante mencionar que essas indicações focaram na unidade imobiliária apontada como objeto da Reurb-E, quando, em verdade, o estudo deveria ser do núcleo em que estavam inseridas. Além disso, não foram indicadas as áreas já usucapidas, quadras e suas subdivisões em lotes e obras de infraestrutura essencial.

Não obstante, houve 100% de ausência na amostra coletada tanto do estudo técnico ambiental quanto do estudo técnico para situações de risco. Esse fato ratifica a negação da compreensão da Reurb-E a partir das dimensões urbanística, ambiental, social e jurídica. Constatamos que foram destinadas áreas para processos de Reurb-E em locais que a própria prefeitura já havia se manifestado publicamente sobre o risco de desastre natural e que, ao mesmo tempo, apresentam significativa riqueza ambiental.

Os referidos espaços também enfrentam óbices de natureza fundiária à proteção dos recursos naturais disponíveis, mas continuam sendo destinados à regularização fundiária sem a realização de nenhum estudo ambiental. No núcleo em que essas áreas estão inseridas, foram implementados condomínios de médio e alto padrão e já existem projetos para expansão de outros empreendimentos.

Outrossim, destacamos que as faixas de domínio também não foram observadas nos procedimentos. Em síntese, não temos a demonstração de nenhuma preocupação com a habitabilidade dos espaços e com a proteção dos bens da coletividade, mas sim com a regularidade jurídica das unidades imobiliárias.

No que tange ao cronograma físico, ao termo de compromisso e às soluções para questões ambientais e urbanísticas, conforme mencionado na seção anterior, esses critérios são 100% ausentes na amostra analisada. A Certidão de Regularização Fundiária dos processos da amostra justifica a ausência dos requisitos, declarando que foram dispensados em razão da existência de infraestrutura básica essencial. Existe, ainda, um silêncio acerca da necessidade ou dispensa das compensações urbanísticas e ambientais.

Quando observamos os núcleos em que estavam inseridas as áreas da amostra, por intermédio do *Google Earth* e do *Google Maps*, foi possível identificar, por exemplo, calçadas irregulares, esgoto a céu aberto, ausência ou asfaltamento em péssimas condições de manutenção, presença de áreas de interesse ecológico e outras condições que revelam a necessidade de adoção de medidas de adequação do território. Essas informações são ratificadas nos dados oficiais sobre o município. Portanto, não é plausível a existência dessa dispensa. Oportuno mencionar que o registro geral das unidades indica que houve projeto de regularização fundiária devidamente aprovado pelo município.

Diante da falta desses requisitos, considerados mínimos para a implementação da Reurb, o município deveria ter exigido a correção das falhas ou, em caso de impossibilidade ou descumprimento, indeferido o procedimento. O cartório, ao constatar a ausência dos elementos, também poderia ter se manifestado, solicitando a regularização das pendências ou indeferindo o registro. No entanto, as irregularidades não foram corrigidas, e os procedimentos foram finalizados e registrados, evidenciando falhas na interpretação e na aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017.

Na interpretação da norma, a Reurb-E é vista como uma estratégia para facilitar e acelerar a aquisição de terras, com metas individualistas e dissociadas do Estatuto da Cidade. Ignora-se, portanto, o caráter coletivo e sustentável da Lei Federal n.º 13.465/2017, em favor de uma lógica alinhada aos interesses do mercado financeiro de imóveis, que busca converter rapidamente “capital morto” em “capital vivo”.

A predominância de uma racionalidade voltada exclusivamente para a reprodução do capital no espaço urbano suscita um debate insurgente. É primordial indagar: até que ponto essa lógica deve prevalecer? E, caso se conclua que tal racionalidade não deve ser ou ainda não ser a única a reger as dinâmicas urbanas, qual alternativa desejamos que prevaleça nas cidades? Os interesses econômicos podem se sobrepor aos direitos fundamentais?

A análise crítica do direito como ferramenta para disciplinar os processos de produção do espaço revela-se fulcral. Esse direito poderia manifestar uma racionalidade que confere à

cidade uma função social, promovendo um equilíbrio entre os diversos interesses sociais. Entendemos que a resposta a essas indagações está intrinsecamente ligada às lutas políticas, que se configuram como um elemento central na busca por um novo modelo de produção do espaço urbano.

Se considerarmos a cidade um espaço onde o movimento social é um componente fundamental, é relevante considerar que cada ator social atua de acordo com seus interesses particulares e dentro de uma determinada racionalidade. Posto isso, a produção do espaço urbano não é o resultado de um consenso harmonioso entre diferentes frações sociais, na medida em que cada ponto da paisagem urbana carrega consigo a complexidade e a conflituosidade inerentes a uma sociedade estratificada em classes. Portanto, cada urbe é singular, refletindo as tensões e contradições que permeiam a vida social em que está inserida. Esse olhar precisa estar presente na implementação das políticas urbanas.

Essa perspectiva crítica nos leva a considerar que a reprodução do espaço urbano é uma questão profundamente enraizada nas relações de poder e nas lógicas econômicas que moldam a sociedade contemporânea. A cidade, portanto, não é apenas um cenário passivo, mas um espaço ativo, onde as dinâmicas de classe e as aspirações coletivas se entrelaçam, configurando um campo fértil para a construção de novas possibilidades urbanas. Isso implica aplicações e resultados diferentes das políticas públicas.

Nesse contexto de contradições e conflitos, a aplicação da Lei Federal n.º 13.465/2017 em Castanhal/PA revelou-se uma grande falácia, diante da não observância dos critérios obrigatórios definidos pela legislação. Todos os processos analisados apresentam pendências em relação aos requisitos dos arts. 35 e 36.

Importante destacar que essas pendências se concentram nas dimensões ambientais, urbanísticas e sociais. Desse modo, a ênfase dos processos está na regularidade jurídica das glebas. Essa aplicação não ocorre por um acaso; busca-se garantir a transformação das terras em ativo financeiro, sem que haja qualquer preocupação com os danos que podem ser ocasionados. Assim, verifica-se que a Lei Federal n.º 13.465/2017, da forma que está sendo aplicada em Castanhal, favorece o mercado de terras e a concentração fundiária, se não efetivamente “legaliza” e facilita o processo de grilagem.

Postas essas considerações, os resultados indicados na investigação desta tese apontam para a necessidade de possíveis intervenções:

- a) criação de legislação municipal em Castanhal para regular os processos de Reurb, ratificar a delimitação do núcleo urbano para espaços a partir de uma quadra; definir

critérios, baseados na realidade local, para a classificação de baixa renda e estabelecer metas e limitações, conforme especificidades regionais, entre outras disposições, em consonância com a Lei Federal n.º 13.465/2017, o Estatuto da Cidade e as Agendas 2030 e a Nova Agenda Urbana;

- b) capacitação dos servidores da Secretaria Municipal de Habitação e do cartório de registro de imóveis do município;
- c) revisão e saneamento das pendências identificadas nos processos de Reurb-E no período de 2020 a 2022, além de anulação dos processos, se a correção das irregularidades não for possível, por inobservância aos requisitos mínimos estabelecidos na Lei Federal n.º 13.465/2017 e pelo descumprimento da FMP urbana;
- d) definição de critérios rigorosos que visem regular a oferta de terras para destinação por Reurb-E, especialmente quando essa destinação ocorrer por meio da legitimação fundiária, para garantir a sustentabilidade do município e o acesso democrático à terra;
- e) elaboração de pesquisas científicas para examinar as implicações da Reurb-E em Castanhal e acompanhar as aplicações da Lei Federal n.º 13.465/2017 nos anos seguintes;
- f) definição de políticas de monitoramento e avaliação periódica dos resultados da regularização fundiária urbana, identificando gargalos e oportunidades de melhoria;
- g) promoção de parcerias entre a Secretaria Municipal de Habitação, o cartório de registro de imóveis, o Poder Judiciário e as universidades, para agilizar e melhorar os processos de Reurb.
- h) fiscalização dos processos de regularização fundiária urbana no município de Castanhal pelo Ministério Público; perante a constatação de irregularidades insanáveis, é imperativo que o *parquet* solicite a anulação dos atos administrativos que fundamentam a regularização, bem como o cancelamento das respectivas matrículas imobiliárias.

A partir das análises e recomendações propostas, espera-se construir um modelo de regularização fundiária urbana de interesse específico que priorize a sustentabilidade ambiental no município. A construção desse modelo de regularização deve ser pautada em um processo participativo, que envolva, além do poder público, a população beneficiada e especialistas da área. Dessa forma, podemos desenvolver soluções adaptadas à realidade local e que atendam aos anseios de todos os atores envolvidos.

Assim, almeja-se que os gestores públicos e o tabelião do 1º Ofício de Notas e Registro de Imóveis de Castanhal acolham as críticas construtivas apresentadas, para que, por meio do

diálogo e do aprendizado contínuo, seja possível construir um legado positivo de políticas urbanas em Castanhal. Outrossim, sustenta-se que a vigilância constante e proativa do Ministério Público é imprescindível para garantir a efetividade do direito à cidade e do direito à moradia, conforme preconizado pela Constituição Federal. Essa é a via para transformar desafios e limitações em oportunidades de aprimoramento e consolidar Castanhal como um exemplo de sucesso na regularização fundiária urbana.

REFERÊNCIAS

- 10 PERGUNTAS e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana. **Terra de Direitos**, Curitiba, 13 dez. 2017. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705>. Acesso em: 9 set. 2024.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária e assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/Apostila_Regularizacao_Fundiaria.pdf. Acesso em: 9 set. 2024.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* **Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.
- ANDRADE, Rômulo de Paula. Conceitos de Progresso e Natureza na construção da Belém-Brasília. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA, 13., 2012, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: SBHC, 2012. Disponível em: https://www.13snhct.sbhc.org.br/resources/anais/10/1344996001_ARQUIVO_SBHC2012.pdf. Acesso em: 9 set. 2024.
- APPOLINÁRIO, Fabio. **Dicionário de Metodologia Científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- BAÍÁ, Patrícia. Castanhal possui apenas 23 ônibus para atender 50 mil usuários que precisam se locomover. **O Liberal**, Belém, PA, 6 mar. 2023a. Disponível em: <https://www.oliberal.com/para/castanhal-possui-apenas-23-onibus-para-atender-50-mil-usuarios-que-precisam-se-locomover-1.653680>. Acesso em: 9 set. 2024.
- BAÍÁ, Patrícia. Queimadas se espalham pelo município de Castanhal. **O Liberal**, Belém, PA, 18 out. 2023b. Disponível em: <https://www.oliberal.com/para/castanhal-queimadas-se-espalham-pelo-municipio-1.739288>. Acesso em: 9 set. 2024.
- BARROS, Osimar da Silva. A “**cidade modelo**”: reforma urbana, conflitos sociais e o discurso de progresso em Castanhal (1960-1987). 2014. 159 f. Dissertação (Mestrado em História Social da Amazônia) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2014.
- BARROS, Felipe Maciel P. Da (in)constitucionalidade da legitimação fundiária. **Migalhas**, [s. l.], 10 set. 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/287119/da--in-constitucionalidade-da-legitimacao-fundiaria>. Acesso em: 9 set. 2024.
- BECKER, Bertha Koiffmann. Fronteira e urbanização repensadas. **Revista Brasileira de Geografia (RBG)**, Rio de Janeiro, n. 47, p. 357-371, jul./dez. 1985.
- BECKER, Bertha Koiffmann. **Geopolítica da Amazônia: A nova fronteira de recursos**. Rio de Janeiro. Zahar, 1982.

BERTH, Joice. **Se a cidade fosse nossa: racismos, falocentrismos e opressões nas cidades**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRANCO, Maria Luisa Gomes Castello. Algumas considerações sobre a identificação de cidades médias. *In*: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 89-112.

BRANCO, Maria Luisa Gomes Castello. Cidades médias no Brasil. *In*: SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar (org.). **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 245-279.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Assembleia Constituinte, 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 12.041, de 5 de junho de 2024**. Institui o Programa Cidades Verdes Resilientes. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em:
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.041-de-5-de-junho-de-2024-563767036>. Acesso em: 08 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, DF: Presidência da República, 1973a. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm. Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 1973b. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009.** Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1782692/PB.** Processual civil e ambiental. Ação civil pública. Construções em área de preservação permanente - APP. Margem de rio. Manguezal. Princípio de preservação da integridade do sistema climático. Código Florestal [...]. Relator: Ministro Herman Benjamin, 13 de agosto de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802687677&dt_publicacao=05/11/2019. Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5771/DF.** Relator: Min. Luiz Fux, 27 de setembro de 2019b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>. Acesso em: 7 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5787/DF.** Relator: Min. Luiz Fux, 27 de setembro de 2019c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em: 7 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5883/DF.** Relator: Min. Luiz Fux, 27 de setembro de 2019a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em: 7 jan. 2025.

BRASIL. Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento. **Nota técnica n.º 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR.** Brasília, DF: Casa Civil, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/municipios_prioritarios_2024.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

BRITO, Brenda; ALMEIDA, Jeferson; GOMES, Pedro. Legislação fundiária brasileira incentiva grilagem e desmatamento na Amazônia. **Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia**, Belém, PA, 28 abr. 2021. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/legislacao-fundiaria-brasileira-incentiva-grilagem-e-desmatamento-na-amazonia-2/>. Acesso em: 16 set. 2024.

CAMPING Ibirapuera recebe visita técnica para avaliar comprometimento do solo. **Prefeitura Municipal de Castanhal**, Castanhal, 16 abr. 2018. Disponível em: <https://www.castanhal.pa.gov.br/camping-ibirapuera-recebe-visita-tecnica-para-avaliar-comprometimento-do-solo/>. Acesso em: 16 set. 2024.

CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à moradia urbana**: aspectos da dignidade da pessoa humana. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Caderno MetrÓpole**, São Paulo, n. 10, p. 9-25, 2003.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Jus Podivm, 2015.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ZAGO, Fábio Bragança; SOUZA, Oriane Graciani de. Legitimação Fundiária na Promoção do Direito Fundamental à Moradia. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, ano 15, v. 89, abr./maio 2020.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010.

CASTANHAL. **Decreto Municipal n.º 081, de 5 de setembro de 2019**. Estabelece limitação administrativa provisória na área denominada “Camping Ibirapuera” localizada nesta cidade, nos termos do art. 22-A da Lei n.º 9.985/2000. Castanhal: Prefeitura Municipal, 2019b. Disponível em: <https://www.castanhal.pa.gov.br/semma/wp-content/uploads/2020/11/DECRETO-N-081-2019-ESTABELECE-LIMITA%C3%87%C3%83O-ADMINISTRATIVA-PROVIS%C3%93RIA-NA-%C3%81REA-DENOMINADA-%E2%80%9CCAMPING-IBIRAPUERA.pdf>. Acesso em: 9 set. 2024.

CASTANHAL. **Lei Complementar Municipal n.º 001, de 25 de março de 2019**. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor Municipal Participativo do Município de Castanhal para o período de 2018-2028, e, dá outras providências. Castanhal: Prefeitura Municipal, 2019a. Disponível em: <https://www.semamacastanhal.com.br/legislacao>. Acesso em: 9 set. 2024.

CASTANHAL. **Lei Municipal n.º 015, de 29 de abril de 2013**. Institui o Código Ambiental Municipal, disciplinando a Política e o Sistema Municipal de Meio Ambiente de Castanhal e dá outras providências. Castanhal: Prefeitura Municipal, 2013. Disponível em: <https://www.semamacastanhal.com.br/legislacao>. Acesso em: 9 set. 2024.

CASTANHAL. **Lei Municipal n.º 033, de 2 de dezembro de 2011**. Prefeitura Municipal de Castanhal/PA, 2011.

CHEIN, Flavia; PROCÓPIO, Igor Vieira. **As cidades na Amazônia Legal**: diagnóstico, desafios e oportunidades para urbanização sustentável. [S. l.]: Amazônia 2030, fev. 2022.

CORRÊA, Cláudia Franco. Instrumentos de Regularização Fundiária nas favelas. In: AZEVEDO, Fabio Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito Imobiliário**: Escritos em Homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Atlas, 2015. p. 630-646.

CORRÊA, Roberto Lobato. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 23-34.

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual REURB**. São Paulo: CREA-SP, 2023. *E-book* (23 p.).

CRESWELL, John W. **Research design**: qualitative, quantitative and mixed methods approaches. California: Sage, 2003.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. São Paulo: JusPodivm, 2019.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. 2. ed. revisada e ampliada. São Paulo: JusPodivm, 2021.

DESMATAMENTO na Amazônia cresce 29% em 2021 e é o maior dos últimos 10 anos. **Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia**, Belém, PA, 17 jan. 2022. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cresce-29-em-2021-e-e-o-maior-dos-ultimos-10-anos/>. Acesso em: 16 set. 2024.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Democracia urbana**: é possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil? Curitiba: Juruá, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

DISTRITO do Apeú recebe a abertura da Semana do Meio Ambiente. **Prefeitura Municipal de Castanhal**, Castanhal, 6 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.castanhal.pa.gov.br/distrito-do-apeu-recebe-a-abertura-da-semana-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 7 jan. 2025.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Tradução de Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

ESTUDO revela 60 anos de transformações sociais no país. **Agência IBGE de Notícias**, Rio de Janeiro, 25 maio 2007. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13300-asi-estudo-revela-60-anos-de-transformacoes-sociais-no-pais>. Acesso em: 23 set. 2024.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (coord.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei 13.465/17. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 22 set. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-08/edesio-fernandes-desafios-regularizacao-fundiaria-urbana-contexto-lei-1346517>. Acesso em: 9 set. 2024.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, 2013.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, ago. 2018.

FIORAVANTE FILHO, Zilton. AMAZÔNIA ACONTECE. Castanhal (PA): chuvas, alagamentos e consequências. **Amazônia Acontece**, [s. l.], 2017. Disponível em: <https://amazoniaacontece.blogspot.com/2017/02/castanhal-pa-chuvas-alagamentos-e.html>. Acesso em: 9 set. 2024.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **O verde na Selva de Pedra: Análise Jurídica da Proteção da Vegetação na Área Urbana do Município de Belém**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/handle/2011/6754>. Acesso em: 9 set. 2024.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VII, da Constituição de 1988 pelo município de Parauapebas**. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, em regime de cotutela com a Universidade de Paris 13, Paris, 2014. Disponível em: https://www.repositorio.ufpa.br/bitstream/2011/7502/1/Tese_OrdenamentoTerritorialPlanejamento.pdf. Acesso em: 9 set. 2024.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS. **Estatísticas Municipais Paraenses**: Castanhal. Belém, PA: FAPESPA; Diretoria de Estatística e de Tecnologia e Gestão da Informação, 2023. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/estatistica-municipal/>. Acesso em: 9 set. 2024.

FUNDAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Mapas Fundo Amazônia**. [s. l.]: FBDS, 2021. Disponível em: <https://geo.fbds.org.br/PA/CASTANHAL/MAPAS/>. Acesso em: 26 set. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Inadequação de domicílios no Brasil 2022**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2023.

GONÇALVES, Rafael S. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009.

GOUDIE, Alice. Characterising the distribution and morphology of creeks and pans on salt marshes in England and Wales using Google Earth. **Estuarine, Coastal and Shelf Science**, [s. l.], v. 129, p. 112-123, 2013.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Função social da propriedade privada. *In*: BEZNOS, Clovis; CAMMAROSANO, Márcio (coord.). **Direito Ambiental e Urbanístico: estudos do Fórum Brasileiro de Direito Ambiental e Urbanístico**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. Tradução de Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014b.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. 8. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014a.

HAYASHI, Brenda. Bairros de Castanhal sofrem com alagamentos após chuvas. **Diário Online**, Belém, PA, 18 mar. 2022. Disponível em: <https://dol.com.br/noticias/para/703157/bairros-de-castanhal-sofrem-com-alagamentos-apos-chuvas?d=1>. Acesso em: 9 set. 2024.

HIRYE, Mayumi; CANSADO, Julia; MELO, Breno Malheiros de; RODRIGUES, Edimilson; JUSTINIANO, Eduardo; SHIMBO, Julia; PEDRASSOLI, Julio. **Nota Técnica: Vegetação urbana no Brasil**. [S. l.]: MapBiomias, 2024. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/4/2024/07/Copia-de-Nota-Tecnica-Vegetacao-Urbana-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 9 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Castanhal: panorama**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/castanhal/panorama>. Acesso em: 11 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 7 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: características gerais dos domicílios e dos moradores: 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E DA BIODIVERSIDADE DO ESTADO DO PARÁ. **Estudo técnico: *camping*** do Ibirapuera no Município de Castanhal/PA. Castanhal: IDEFLOR-Bio, 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução Especial n.º 5, de 29 de julho de 2022.** Dispõe sobre os índices básicos cadastrais e os parâmetros para o cálculo do módulo rural. Brasília, DF: INCRA, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-especial-n-5-de-29-de-julho-de-2022-418986404>. Acesso em: 9 set. 2024.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; VIALI, Lori; LAHM, Regis Alexandre. Utilização dos recursos do Google Earth™ e do Google Maps™ no ensino de ciências. **Revista Latinoamericana de Tecnologia Educativa**, Cáceres, v. 13, n. 2, dez. 2014.

LACERDA, Franciane Gama. Cidade, memória e experiência ou cotidiano de uma cidade do Pará nas primeiras décadas do século XX. *In*: FENELON, Dea. **Cidades.** São Paulo: PUC/SP; História Olho d' Água, 1999.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **A Amazônia no século XXI: novas formas de desenvolvimento.** São Paulo: Editora Empório do Livro, 2009.

MACEDO, Roberta Andrade C.; TORRES, Jaqueline B.; LIMA, José J. Parâmetros urbanísticos aplicados em Reurb: o caso do bairro São Lázaro em Oriximiná (PA). *In*: NASCIMENTO, Durbens M.; SANTOS, Myrian S. C. A.; NEVES, Renato M. (org.). **Regularização fundiária urbana na Amazônia Legal: morar, conviver, preservar – Rede Amazônia.** Belém, PA: NAEA, 2022. p. 427-445.

MAPBIOMAS. **Cobertura e mudanças de uso da terra no Brasil.** [S. l.]: MapBiomias, 2022. Disponível em:

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARICATO, Ermínia. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. **Cultura Vozes**, Petrópolis, ano 63, v. 93, n. 6, p. 7-22, 1999.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, DF, v. 12, p. 211-220, fev. 2006.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Livro I: O Processo de Produção do Capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Murillo. **Cidades no Brasil: terra de quem?** São Paulo: USP, 1991.

MAUÉS, Antonio Gomes Moreira. **Poder e democracia: o pluralismo jurídico na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Novos aspectos da função social da propriedade. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 20, n. 84, p. 39-45, out./dez. 1987.

MENEGAZ, Diógenes. É possível a Reurb de apenas um lote? **JusBrasil**, São Paulo, 21 mar. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/e-possivel-a-reurb-de- apenas-um-lote/2242710054>. Acesso em: 10 set. 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.) *et al.* **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.) *et al.* **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MUKAI, Sylvio Toshiro. **Regularização fundiária sustentável urbana e seus instrumentos**. 2007. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7764>. Acesso em: 10 set. 2024.

MUNDSTOCK, Elsa Cristina de. Amostragem I. **Cadernos de Matemática e Estatística UFRGS**, Porto Alegre, série B, n. 45, 2005.

NASCIMENTO, Nádia Socorro Fialho; SÁ, Maria Elvira Rocha de. Da acumulação primitiva à moderna expropriação na Amazônia paraense: reflexões à luz da teoria crítica. **Germinal: marxismo e educação em debate**, Salvador, v. 13, n. 2, p. 381-393, ago. 2021.

NASCIMENTO, Nádia Socorro Fialho; LUSTOSA, Maria das Graças Pitombeira; OLIVEIRA, Dalva Felipe de; HAZEU, Marcel Theodoor. O desenvolvimento regional no contexto do (neo) desenvolvimentismo: trabalho, migrações e grandes empreendimentos. *In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, 7., 2015, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: UFMA, 2015. Disponível em: <https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/mesas/o-desenvolvimento-regional-no-contexto-do--neo--desenvolvimentismo.pdf>. Acesso em: 9 set. 2024.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. Quito: Habitat III, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Acesso em: 9 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, DF: ONU Brasil, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 10 set. 2020.

PAHL, Raymond Edward. **Readings in urban sociology**. London: Programon Press, 1968.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal n.º 13.465/17 e Decreto n.º 9.310/18**. Porto Alegre: Registro de Imóveis 1ª Zona de Porto Alegre, 2018. Texto de palestra proferida no XVIII Congresso Brasileiro do Ministério Público do Meio Ambiente, em Porto Alegre/RS, em 26 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.1riboa.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf>. Acesso em: 12 set. 2024.

PANSIERI, Flávio. **Eficácia e vinculação dos direitos sociais: reflexões a partir do direito à moradia**. São Paulo, Saraiva, 2012.

PARÁ. Corregedoria Geral de Justiça. Decisão do Processo n.º 0004553-97.2023.2.00.0814. **Diário da Justiça**, Belém, PA, n. 7850, 10 jun. 2024.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Processo n.º 00045539720232000814. Corregedoria Geral de Justiça. Diário da Justiça ed. 7850/2024, 10 de junho de 2024.

PARÁ. Ministério Público do Estado. 6º Promotoria de Justiça Cível, de Defesa Comunitária e de Cidadania de Castanhal/PA. **Termo de Ajustamento de Conduta**. Assinado em: 20 ago. 2019. Belém, PA: MPPA, 2019. (Procedimento Administrativo n.º 003575-040/2018). Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/simpweb/index.jsf>. Acesso em: 16 set. 2024.

PARÁ. Secretaria de Obras Públicas. **Plano Municipal de Saneamento Básico – 2023**: Castanhal. Belém, PA: Governo do Estado, 2023 (Volume II). Disponível em:

https://www.semmacastanhhal.com.br/uploads/estudos_ambientais/pmsb-castanhhal-volume-ii.pdf. Acesso em: 9 set. 2024.

PARÁ. Tribunal de Justiça. **Provimento n.º 4/2023-CGJ, de 8 de maio de 2023**. Institui o Núcleo de Regularização Fundiária Urbana, Rural e de Terras Públicas da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Pará-CGJ/PA. Belém, PA: TJPA, 2023. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1380652>. Acesso em: 14 set. 2024.

PEDROSO, Alberto Gentil Almeida. **Regularização fundiária: Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PEREIRA, Daniel Queiroz. Regularização fundiária e planejamento urbano: novas perspectivas para a redução do "déficit habitacional". **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 15-18, [2007-2010], 2011.

POLLI, Luciana Cardoso Pilati (coord.). **Reurb: Regularização Fundiária Urbana: Perguntas e Respostas**. Florianópolis: MPSC, 2023. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=6257>. Acesso em: 23 set. 2024.

POPULAÇÃO mundial será 68% urbana até 2050. **Notícia Sustentável**, Salvador, 5 jul. 2022. Disponível em: <https://www.noticiasustentavel.com.br/populacao-mundial-urbana-2050/>. Acesso em: 10 set. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL. Nota de pesar: Takashi Shimizu. Castanhhal, 2 abr. 2021. Facebook: Prefeitura Municipal de Castanhhal. Disponível em: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=3934357883312104&id=280494308698498&set=a.556344297780163>. Acesso em: 13 jun. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS. **World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities**. Nairobi: UN-Habitat, 2022. Disponível em: <https://unhabitat.org/wcr/>. Acesso em: 9 set. 2024.

QUADROS, Carmen do Socorro da Silva. **Diagnóstico de Castanhhal**. Castanhhal: Prefeitura Municipal, 2017. Disponível em: https://www.semmacastanhhal.com.br/uploads/estudos_ambientais/diagnostico-social-de-castanhhal.pdf. Acesso em: 13 ago. 2024.

RAUEN, Fábio. **Roteiros de investigação científica**. 2. ed. Tubarão, SC: Fábio José Rauem, 2018.

REIS, Eduardo Moreira; LELIS, Natália. Legitimação fundiária: natureza jurídica e aplicabilidade prática. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 13, n. 75, p. 47-63, dez./jan. 2018.

RIBEIRO, Felipe Oliveira. O uso do MapBiomas na análise de perda de vegetação natural e apoio à legislação florestal atual em Bragança (Pará). **Revista Brasileira de Meio Ambiente**, [s. l.], v. 10, n. 3, set./dez. 2022.

RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério. **Correio Braziliense**, Brasília, DF, 28 jul. 2019. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: 9 set. 2024.

RIBEIRO, Williane de Oliveira. Entre a metrópole e a cidade média: a complexidade das interações espaciais e das dinâmicas de centralidade da cidade de Castanhal, no nordeste paraense. **GeoUSP: Espaço e Tempo (Online)**, v. 20, n. 1, p. 115-129, 2016.

ROLIM, Mayara Rayssa da Silva. Entendendo a regularização fundiária urbana à luz da Lei Federal n. 13.465/2017. *In*: SILVA, Deise Marcelino; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; POZZETTI, Valmir César (org.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade**. Florianópolis: CONPEDI, 2023b. p. 234-251.

ROLIM, Mayara Rayssa da Silva. Entendendo a regularização fundiária urbana: ferramenta chave para o acesso à cidade. *In*: SILVA, Deise Marcelino; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; POZZETTI, Valmir César (org.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade**. Florianópolis: CONPEDI, 2023a. p. 252-268.

ROLIM, Mayara Rayssa da Silva. **Renaturalização da cidade na Amazônia**: diagnóstico de viabilidade e a elaboração de projeto de intervenção jurídico-institucional para os rios urbanos de Belém - PA. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2020.

ROSEVALD, Nelson. Aquisição e Perda da Posse de Bens Imóveis: Estado da Arte. *In*: AZEVEDO, Fabio Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito Imobiliário**: Escritos em Homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Atlas, 2015. p. 269-297.

SANTOS, Aline Gomes da Silva dos; MORAES, Luiz Roberto Santos; NASCIMENTO, Sérgio Augusto de Moraes. Qualidade da água subterrânea e necrochorume no entorno do cemitério do Campo Santo em Salvador-BA. **Revista Eletrônica de Gestão e Tecnologias Ambientais (GESTA)**, Salvador, v. 3, n. 1, p. 39-60, 2015.

SANTOS, Milton. **Manual de geografia urbana**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos. **Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia**: avaliação e mensuração de seus efeitos. Orientador: Durbens Martins Nascimento. 2018. 210 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11174>. Acesso em: 9 set. 2024.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Pesquisas em processos judiciais. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 275-320.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. rev. atual. Florianópolis, SC: UFSC, 2005.

SILVA, Fernanda Lemos da; SANTOS, Laís Freitas Moreira dos; NOVAES, Verena Gonzaga Borges; MONTEIRO, Dyeden Allan dos Santos. Análise do abastecimento de água do entorno dos cemitérios São José e São Francisco - Castanhal - Pará. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS, 18., 2014, Belo Horizonte. Anais [...]. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Águas Subterrâneas, 2014. Disponível em: <https://aguassubterraneas.abas.org/asubterraneas/issue/view/1303>. Acesso em: 9 set. 2024.

SOUZA, Shislene; MACIEL, Maria de Nazaré Martins; OLIVEIRA, Francisco de Assis; JESUÍNO, Sthephan de Almeida. Dinâmica da paisagem da bacia hidrográfica do rio Apeú, nordeste do Pará, Brasil. **Revista Acadêmica Ciência Animal**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 141-150, abr./jun. 2011.

SOTO, Hernando de. **O mistério do Capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones Geográficas**: Boletín del Instituto de Geografía, Distrito Federal, México, n. 54, p. 114-139, ago. 2004.

STEFFEN, Carlos Alberto. **Introdução ao Sensoriamento Remoto**. Brasília, DF: INPE, 2002. Disponível em: <http://www3.inpe.br/unidades/cep/atividadescep/educasere/apostila.htm>. Acesso em: 23 set. 2024.

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. **Estrutura urbana e cidades médias amazônicas**: análise considerando a articulação interurbana e intraurbana. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3154>. Acesso em: 9 set. 2024.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Regularizar a terra**: um desafio para as populações tradicionais de Gurupá. 2006. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2006.

TUCCI, Carlos E. M. **Gestão de águas pluviais urbanas**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

VALE, Jones Remo Barbosa. Análise geoambiental da bacia hidrográfica do rio Apeú, nordeste paraense: subsídios ao planejamento ambiental. 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Belém, PA, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/9467?locale=en>. Acesso em: 9 set. 2024.

VALLE EMPREENDIMENTOS. **Parcerias**. Belém, PA, [2024]. Disponível em: <http://www.vallepar.com.br/valle.xvision.co/parceiros.html>. Acesso em: 7 jan. 2025.

VENDAS de imóveis crescem em meio à pandemia, aponta pesquisa. **Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias**, São Paulo, 1 jul. 2020. Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/noticias/2020/07/01/vendas-de-imoveis-crescem-em-meio-a-pandemia-aponta-pesquisa/>. Acesso em: 9 set. 2024.

VIGILÂNCIA interdita fábrica de Castanhal. **Diário Online**, Belém, PA, 15 fev. 2012. Disponível em: <https://dol.com.br/noticias/para/noticia-187980-vigilancia-interdita-fabrica-de-castanhal.html?d=1>. Acesso em: 9 set. 2024.

WIMMER, Roger. **La investigación científica de los medios de comunicación: una introducción a sus métodos**. Barcelona: Bosch, 1996.

YIN, Robert K. **Case Study Research: Design and Methods**. Thousand Oaks: Sage Publications Inc., 1989. (Applied Social Research Methods Series, Volume 5)

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

**APÊNDICE A – Lista de decretos municipais de instauração de Reurb-E em
Castanhal/PA**

DECRETO	ANO
Decreto n.º 84, de 11 de setembro de 2020	2020
Decreto n.º 89, de 18 de setembro 2020	2020
Decreto n.º 95, de 08 de outubro de 2020	2020
Decreto n.º 96, de 08 de outubro de 2020	2020
Decreto n.º 97, de 08 de outubro de 2020	2020
Decreto n.º 98, de 08 de outubro de 2020	2020
Decreto n.º 99, de 08 de outubro de 2020	2020
Decreto n.º 100, de 08 de outubro de 2020	2020
Decreto n.º 104, de 27 de outubro de 2020	2020
Decreto n.º 105, de 27 de outubro de 2020	2020
Decreto n.º 106, de 27 de outubro de 2020	2020
Decreto n.º 107, de 27 de outubro de 2020	2020
Decreto n.º 108, de 27 de outubro de 2020	2020
Decreto n.º 109, de 27 de outubro de 2020	2020
Decreto n.º 110, de 27 de outubro de 2020	2020
Decreto n.º 111, de 27 de outubro de 2020	2020
Decreto n.º 122, de 18 de novembro de 2020	2020
Decreto n.º 123, de 18 de novembro de 2020	2020
Decreto n.º 124, de 18 de novembro de 2020	2020
Decreto n.º 125, de 18 de novembro de 2020	2020
Decreto n.º 126, de 18 de novembro de 2020	2020
Decreto n.º 127, de 18 de novembro de 2020	2020
Decreto n.º 128, de 18 de novembro de 2020	2020
Decreto n.º 101, 27 de maio de 2021	2021
Decreto n.º 125, 05 de agosto de 2021	2021

Decreto n.º 132, 11 de agosto de 2021	2021
Decreto n.º 136, 13 de agosto de 2021	2021
Decreto n.º 142, 24 de agosto de 2021	2021
Decreto n.º 143, 24 de agosto de 2021	2021
Decreto n.º 144, 24 de agosto de 2021	2021
Decreto n.º 145, 24 de agosto de 2021	2021
Decreto n.º 146, 24 de agosto de 2021	2021
Decreto n.º 148, 27 de agosto de 2021	2021
Decreto n.º 149, 27 de agosto de 2021	2021
Decreto n.º 152, 31 de agosto de 2021	2021
Decreto n.º 153, 31 de agosto de 2021	2021
Decreto n.º 155, 03 de setembro de 2021	2021
Decreto n.º 156, 03 de setembro de 2021	2021
Decreto n.º 157, 03 de setembro de 2021	2021
Decreto n.º 162, 09 de setembro de 2021	2021
Decreto n.º 165, 15 de setembro de 2021	2021
Decreto n.º 168, 15 de setembro de 2021	2021
Decreto n.º 170, 17 de setembro de 2021	2021
Decreto n.º 171, 17 de setembro de 2021	2021
Decreto n.º 176, 27 de setembro de 2021	2021
Decreto n.º 177, 28 de setembro de 2021	2021
Decreto n.º 178, 28 de setembro de 2021	2021
Decreto n.º 179, 28 de setembro de 2021	2021
Decreto n.º 180, 28 de setembro de 2021	2021
Decreto n.º 181, 28 de setembro de 2021	2021
Decreto n.º 182, 04 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 189, 19 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 190, 19 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 191, 19 de outubro de 2021	2021

Decreto n.º 192, 19 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 193, 19 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 194, 20 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 195, 20 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 196, 20 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 199, 25 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 200, 25 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 201, 25 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 202, 26 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 203, 26 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 204, 26 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 206, 26 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 207, 26 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 208, 26 de outubro de 2021	2021
Decreto n.º 213, 04 de novembro de 2021	2021
Decreto n.º 214, 04 de novembro de 2021	2021
Decreto n.º 215, 04 de novembro de 2021	2021
Decreto n.º 216, 04 de novembro de 2021	2021
Decreto n.º 219, 10 de novembro de 2021	2021
Decreto n.º 220, 10 de novembro de 2021	2021
Decreto n.º 221, 10 de novembro de 2021	2021
Decreto n.º 222, 10 de novembro de 2021	2021
Decreto n.º 223, 10 de novembro de 2021	2021
Decreto n.º 224, 10 de novembro de 2021	2021
Decreto n.º 225, 10 de novembro de 2021	2021
Decreto n.º 226, 22 de novembro de 2021	2021
Decreto n.º 229, 24 de novembro de 2021	2021
Decreto n.º 233, 01 de dezembro de 2021	2021
Decreto n.º 234, 01 de dezembro de 2021	2021

Decreto n.º 235, 01 de dezembro de 2021	2021
Decreto n.º 236, 01 de dezembro de 2021	2021
Decreto n.º 237, 09 de dezembro de 2021	2021
Decreto n.º 238, 09 de dezembro de 2021	2021
Decreto n.º 241, 16 de dezembro de 2021	2021
Decreto n.º 242, 16 de dezembro de 2021	2021
Decreto n.º 244, 22 de dezembro de 2021	2021
Decreto n.º 245, 27 de dezembro de 2021	2021
Decreto n.º 246, 27 de dezembro de 2021	2021
Decreto n.º 247, 27 de dezembro de 2021	2021
Decreto n.º 248, 27 de dezembro de 2021	2021
Decreto n.º 04, 10 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 05, 10 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 06, 10 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 07, 10 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 08, 10 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 09, 12 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 10, 13 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 11, 13 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 12, 18 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 13, 20 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 14, 20 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 15, 20 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 16, 20 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 18, 24 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 19, 24 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 20, 26 de janeiro de 2022	2022
Decreto n.º 44, 10 de março de 2022	2022
Decreto n.º 45, 10 de março de 2022	2022

Decreto n.º 46, 10 de março de 2022	2022
Decreto n.º 47, 10 de março de 2022	2022
Decreto n.º 48, 10 de março de 2022	2022
Decreto n.º 49, 10 de março de 2022	2022
Decreto n.º 50, 10 de março de 2022	2022
Decreto n.º 51, 10 de março de 2022	2022
Decreto n.º 52, 10 de março de 2022	2022
Decreto n.º 53, 10 de março de 2022	2022
Decreto n.º 54, 10 de março de 2022	2022
Decreto n.º 55, 10 de março de 2022	2022
Decreto n.º 56, 10 de março de 2022	2022
Decreto n.º 57, 11 de março de 2022	2022
Decreto n.º 58, 11 de março de 2022	2022
Decreto n.º 59, 11 de março de 2022	2022
Decreto n.º 60, 11 de março de 2022	2022
Decreto n.º 61, 11 de março de 2022	2022
Decreto n.º 69, 15 de março de 2022	2022
Decreto n.º 70, 15 de março de 2022	2022
Decreto n.º 71, 15 de março de 2022	2022
Decreto n.º 72, 15 de março de 2022	2022
Decreto n.º 74, 18 de março de 2022	2022
Decreto n.º 75, 18 de março de 2022	2022
Decreto n.º 76, 18 de março de 2022	2022
Decreto n.º 77, 22 de março de 2022	2022
Decreto n.º 78, 22 de março de 2022	2022
Decreto n.º 79, 22 de março de 2022	2022
Decreto n.º 80, 22 de março de 2022	2022
Decreto n.º 84, 05 de abril de 2022	2022
Decreto n.º 85, 05 de abril de 2022	2022

Decreto n.º 86, 05 de abril de 2022	2022
Decreto n.º 87, 05 de abril de 2022	2022
Decreto n.º 88, 05 de abril de 2022	2022
Decreto n.º 89, 05 de abril de 2022	2022
Decreto n.º 96, 19 de abril de 2022	2022
Decreto n.º 97, 19 de abril de 2022	2022
Decreto n.º 98, 19 de abril de 2022	2022
Decreto n.º 99, 19 de abril de 2022	2022
Decreto n.º 100, 19 de abril de 2022	2022
Decreto n.º 105, 27 de abril de 2022	2022
Decreto n.º 106, 27 de abril de 2022	2022
Decreto n.º 107, 27 de abril de 2022	2022
Decreto n.º 108, 27 de abril de 2022	2022
Decreto n.º 109, 27 de abril de 2022	2022
Decreto n.º 113, 06 de maio de 2022	2022
Decreto n.º 115, 18 de maio de 2022	2022
Decreto n.º 118, 19 de maio de 2022	2022
Decreto n.º 119, 19 de maio de 2022	2022
Decreto n.º 121, 23 de maio de 2022	2022
Decreto n.º 122, 23 de maio de 2022	2022
Decreto n.º 123, 23 de maio de 2022	2022
Decreto n.º 124, 23 de maio de 2022	2022
Decreto n.º 140, 14 de junho de 2022	2022
Decreto n.º 141, 14 de junho de 2022	2022
Decreto n.º 142, 14 de junho de 2022	2022
Decreto n.º 150, 06 de julho de 2022	2022
Decreto n.º 151, 06 de julho de 2022	2022
Decreto n.º 152, 06 de julho de 2022	2022
Decreto n.º 153, 06 de julho de 2022	2022

Decreto n.º 154, 06 de julho de 2022	2022
Decreto n.º 156, 13 de julho de 2022	2022
Decreto n.º 161, 01 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 162, 01 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 163, 01 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 164, 01 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 165, 01 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 166, 01 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 167, 01 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 168, 01 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 169, 01 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 170, 01 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 171, 01 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 172, 01 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 173, 01 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 175, 03 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 176, 03 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 177, 03 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 178, 03 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 180, 09 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 181, 09 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 182, 09 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 183, 09 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 187, 26 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 188, 26 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 189, 26 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 190, 26 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 191, 26 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 192, 26 de agosto de 2022	2022

Decreto n.º 193, 26 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 194, 26 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 195, 26 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 196, 26 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 203, 30 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 204, 30 de agosto de 2022	2022
Decreto n.º 209, 15 de setembro de 2022	2022
Decreto n.º 210, 15 de setembro de 2022	2022
Decreto n.º 213, 03 de outubro de 2022	2022
Decreto n.º 214, 03 de outubro de 2022	2022
Decreto n.º 219, 24 de outubro de 2022	2022
Decreto n.º 220, 24 de outubro de 2022	2022
Decreto n.º 221, 24 de outubro de 2022	2022
Decreto n.º 223, 26 de outubro de 2022	2022
Decreto n.º 224, 26 de outubro de 2022	2022
Decreto n.º 225, 26 de outubro de 2022	2022
Decreto n.º 231, 01 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 232, 01 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 233, 03 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 234, 03 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 235, 03 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 236, 03 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 242, 22 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 244, 22 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 245, 22 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 246, 22 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 247, 22 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 248, 22 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 249, 22 de novembro de 2022	2022

Decreto n.º 250, 22 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 251, 22 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 252, 22 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 253, 22 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 254, 22 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 256, 29 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 257, 29 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 258, 29 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 259, 29 de novembro de 2022	2022
Decreto n.º 260, 02 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 261, 02 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 262, 02 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 265, 06 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 266, 06 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 269, 15 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 270, 15 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 271, 15 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 272, 15 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 273, 15 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 275, 22 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 276, 22 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 277, 22 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 278, 22 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 279, 22 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 280, 22 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 281, 22 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 282, 22 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 283, 22 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 284, 22 de dezembro de 2022	2022

Decreto n.º 285, 22 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 286, 26 de dezembro de 2022	2022
Decreto n.º 287, 26 de dezembro de 2022	2022

**ANEXO A – Lista de matrículas de Reurb-E registradas no 1º Ofício de Notas e
Registros de Imóveis de Castanhal/PA**


REURB - E		
Id	Livro	Matrícula
1	2	35606
2	2	35635
3	2	35636
4	2	35714
5	2	35716
6	2	35717
7	2	35722
8	2	35733
9	2	35740
10	2	35741
11	2	36277
12	2	36281
13	2	36305
14	2	36320
15	2	36321
16	2	36322
17	2	36325
18	2	36379
19	2	36381
20	2	36404
21	2	36461
22	2	36470
23	2	36544
24	2	36576
25	2	36775
26	2	36776
27	2	36780
28	2	37076
29	2	37103
30	2	37120
31	2	37211
32	2	37215
33	2	37217
34	2	37219
35	2	37220
36	2	37221
37	2	38253
38	2	38331
39	2	38339
40	2	38357
41	2	38367
42	2	38383
43	2	38387
44	2	38397
45	2	38398
46	2	38579
47	2	38583
48	2	38585

Id	Livro	Matrícula
49	2	38594
50	2	38601
51	2	38607
52	2	38618
53	2	38693
54	2	38698
55	2	38700
56	2	38757
57	2	38758
58	2	38760
59	2	38771
60	2	38772
61	2	38819
62	2	38823
63	2	38825
64	2	38826
65	2	38827
66	2	38831
67	2	38834
68	2	38835
69	2	38837
70	2	38840
71	2	38843
72	2	38858
73	2	38860
74	2	38882
75	2	38883
76	2	38889
77	2	38890
78	2	38895
79	2	38922
80	2	38926
81	2	38927
82	2	38930
83	2	38934
84	2	38936
85	2	38938
86	2	38942
87	2	38943
88	2	38945
89	2	38948
90	2	38954
91	2	38958
92	2	38959
93	2	38961
94	2	39010
95	2	39033
96	2	39041
97	2	39046

Id	Livro	Matrícula
98	2	39055
99	2	39057
100	2	39058
101	2	39065
102	2	39068
103	2	39078
104	2	39079
105	2	39080
106	2	39081
107	2	39082
108	2	39084
109	2	39103
110	2	39118
111	2	39120
112	2	39123
113	2	39133
114	2	39139
115	2	39140
116	2	39141
117	2	39144
118	2	39145
119	2	39150
120	2	39151
121	2	39153
122	2	39154
123	2	39155
124	2	39170
125	2	39196
126	2	39211
127	2	39226
128	2	39237
129	2	39238
130	2	39242
131	2	39244
132	2	39245
133	2	39259
134	2	39277
135	2	39295
136	2	39313
137	2	39314
138	2	39669
139	2	39671
140	2	39683
141	2	39690
142	2	39698
143	2	39700
144	2	39796
145	2	39805
146	2	39825

Id	Livro	Matrícula
147	2	39826
148	2	40069
149	2	40072
150	2	40093
151	2	40094
152	2	40095
153	2	40098
154	2	40113
155	2	40117
156	2	40119
157	2	40120
158	2	40125
159	2	40127
160	2	40128
161	2	40149
162	2	40152
163	2	40158
164	2	40161
165	2	40173
166	2	40174
167	2	40185
168	2	40191
169	2	40209
170	2	40307
171	2	40340
172	2	40366
173	2	40389
174	2	40438
175	2	40447
176	2	40451
177	2	40452
178	2	40453
179	2	40461
180	2	40463
181	2	40465
182	2	40468
183	2	40469

ANEXO B – Certidão de busca de Reurb-E no período de 2017 a 2022



**1º Tabelionato de Notas e Registro de Imóveis
da Comarca de Castanhal/PA**

Tabeliã e Oficiala: Luísa Helena Cardoso Chaves
CNPJ:32.203.659/0001-31

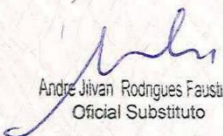
CERTIDÃO
(conforme quesitos)


Certifico, a requerimento de parte interessada, em relatório, conforme quesitos (art. 19, Lei 6.015/1973), que após pesquisa realizada nesta data, nos livros de registros e arquivos deste Cartório, verifiquei que consta o total de **183 (cento e oitenta e três)** registros de **Regularização Fundiária de Interesse Específico (REURB-E)**, nos anos de 2017 a 2022.

Certifico, ainda, que a pesquisa foi realizada levando-se em consideração **exatamente** os quesitos apresentados pela requerente.

Era o que tinha a certificar, pelo que dou fé.

Castanhal/PA, 6 de fevereiro de 2023.


 Andre Jivan Rodrigues Faustino
 Oficial Substituto

	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ SELO DIGITAL CERTIDÃO Nº Selo:A-202302.967085 SÉRIE: A - SELADO EM:06/02/2023 CÓDIGO DE SEGURANÇA: 58076900000023526125716290			
	QTD ATO	EMOLUMENTOS	FRJ	FRC
1	43,06	7,83	1,31	

Válida somente com selo de segurança do TJ/PA.
Ref. ao Protocolo nº. 65.789
eso

Travessa Primeiro de Maio, nº 2411 - Nova Olinda - Castanhal/PA - Cep: 68743-040
 Fone (91) 3721-3592 - E-mail: 1oficiocastanhal@gmail.com

ANEXO C – Lei Municipal n.º 033/11, de 2 de dezembro de 2011



LEI MUNICIPAL Nº 033/11, DE 02 DE DEZEMBRO DE 2011.

ALTERA A REDAÇÃO DO INCISO, II DO ARTIGO 70 DA LEI MUNICIPAL Nº 012/2003, DE 04 DE JULHO DE 2003, QUE TRATA DO CÓDIGO DE TERRAS DO MUNICÍPIO DE CASTANHAL.

CONSIDERANDO a crescente demanda populacional;

CONSIDERANDO ainda, que o redimensionamento do tamanho do lote possibilita o acesso da população na aquisição de áreas que garantem o direito a morada;

CONSIDERANDO ainda, que permanecerá inalterado os demais requisitos Urbanístico exigidos para aprovação de parcelamentos do solo urbano;

O PREFEITO MUNICIPAL DE CASTANHAL: Faço saber que a Câmara Municipal de Castanhal aprovou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - Os inciso II do art. 70º da Lei Municipal nº 012/2003, de 04 de Julho de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.70º ...


II – Os lotes deverão ter área mínima de 250,00m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) com frente de 10 (dez) metros, salvo quando o loteamento, a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelo órgão público competente;

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas às disposições em contrário.

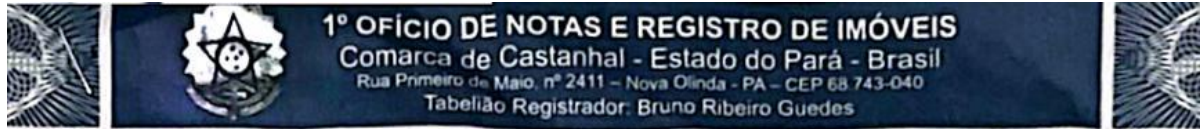
GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE CASTANHAL, aos 02 dias do mês de dezembro de 2011.


HÉLIO LEITE DA SILVA
Prefeito Municipal

REGISTRADA NA SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, na mesma data.


Gustavo Espinheiro do Nascimento Sá
Secretário de Administração

ANEXO D – Certidão de condomínios registrados em Castanhal



República Federativa do Brasil

CERTIDÃO
 (conforme quesitos)

Certifico, a requerimento de parte interessada, em relatório, conforme quesitos (art. 19, Lei 6.015/1973), que após pesquisa realizada nesta data, nos livros de registros e arquivos deste Cartório, verifiquei que no período entre 2014 à 2024 foram registrados os seguintes Condomínios Residenciais/Empresariais:

LIVRO	MATRÍCULA	DATA	UNIDADES	ÁREA TOTAL	EMPREENDIMENTO	LOCALIZAÇÃO	PROPRIETÁRIO
2-BV	22.101	19/08/2014	32	1.800,00m ²	RESIDENCIAL ESTRELA REAL	RUA KAZUMA OYAMA, S/N, BAIRRO: ESTRELA	J. P. F. DANTAS EIRELI-ME
2-RR	20.909	10/12/2013	381	611.870,71m ²	QUINTA DO BOSQUE	AV. MAXIMINO PORPINO DA SILVA, N° 632, BAIRRO: CARIRI	JCR CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA
2-BA	14.844	13/06/2014	468	27.025,23m ²	RESIDENCIAL SANTA LÍDIA	AV. UNIVERSITÁRIA, S/N, BAIRRO: SANTA LÍDIA	CONDOMÍNIO RESIDENCIAL SANTA LÍDIA LTDA
2-BV	22.149	27/06/2017	72	8.013,28m ²	RES. JARDIM DAS FLORES-QUADRA 01	AV. GIRASSOL, S/N, BAIRRO: BOM JESUS	FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL-FAR
2-BV	22.150	29/06/2017	64	7.049,36m ²	RES. JARDIM DAS FLORES-QUADRA 15	AV. BOUGANVILLE, S/N, BAIRRO: BOM JESUS	FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL-FAR
2-BV	22.151	30/06/2017	64	7.049,36m ²	RES. JARDIM DAS FLORES-QUADRA 16	AV. BOUGANVILLE, S/N, BAIRRO: BOM JESUS	FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL-FAR
2-BV	22.152	03/07/2017	64	7.049,36m ²	RES. JARDIM DAS FLORES-QUADRA 17	AV. BOUGANVILLE, S/N, BAIRRO: BOM JESUS	FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL-FAR
2-RI	18.296	15/06/2018	80	2.250,00m ²	LOURDES ARAÚJO	RUA 28 DE JANEIRO, N° 1497, BAIRRO: NOVA OLINDA	CONSTRUTORA BRUNO MILÉO LTDA
2-OC	32.065	15/03/2019	186	360,00m ²	CONDOMÍNIO ALIANA	ALAMEDA MIRTH LEITE DE FREITAS, BAIRRO: SÃO JOSÉ	W. F. MARQUES CONSTRUTORA EIRELI
2-OG	33.097	27/12/2019	34	7.599,06m ²	CONDOMÍNIO RESIDENCIAL CHACARAS RUBAL	AV. BEZERRA DE MENEZES, 51, BAIRRO: CARIRI	CONSTRUCASTRO EMPREENDIMENTOS LTDA
2-OI	33.697	04/11/2020	498	314.512,38m ²	CONDOMÍNIO FASANN VILLE	AV. PEDRO PORPINO DA SILVA, 1.561, BAIRRO: SALGADINHO	EMPREENDIMENTO PROJETO JARDINS EIRELI
2-OG	33.098	08/01/2021	34	7.550,73m ²	CONDOMÍNIO RESIDENCIAL CHACARAS RUBAL 2	AV. BEZERRA DE MENEZES, S/N, BAIRRO: CARIRI	CONSTRUCASTRO EMPREENDIMENTOS LTDA
2-OR	36.332	22/03/2021	566	370.778,63m ²	D & D ACQUA RESORT	ROOYIA PA-136, KM 03, N° 7000, BAIRRO: CAIÇARA	DELE & DELA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA
2-BA	14.716	10/08/2021	48	4.623,1200m ²	RESIDENCIAL MARAU	TRAVESSA GRÃO PARÁ, N° 483, BAIRRO: IMPERADOR	DELE & DELA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA
2-BA	14.721	28/09/2021	54	6.237,39m ²	EDIFÍCIO RESIDENCIAL CANAL STREET	AV. PAULO TITAN, S/N, BAIRRO: NOVA OLINDA	FUNCIONAL ENGENHARIA LTDA
2-CW	30.243	15/10/2021	70	2.655,20m ²	ED. GOLDEN PALACE PARK RESIDENCE	AV. BARÃO DO RIO BRANCO, N° 2000, BAIRRO: SALLES JARDINS	PIRES CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS EIRELI-EPP
1-AP	12.279	30/11/2021	26	6.592,96m ²	ED. OGIARDO RAMOS DE ARAÚJO	AV. BARÃO DO RIO BRANCO, S/N, BAIRRO: NOVA OLINDA	FUNCIONAL ENGENHARIA LTDA
2-OS	36.617	01/01/2022	50	10.474,52m ²	CONDOMÍNIO RES. SEBASTIÃO FERNANDES	RUA FRANCISCO PEREIRA LAGO, N° 429, BAIRRO: JADERLÂNDIA	NOURA E SILVA LTDA
2-OT	36.965	05/09/2022	58	15.832,51m ²	CONDOMÍNIO RES. SARAH MARTINS	RUA AUGUSTO MONTENEGRO, N° 906, DISTRITO DE APEÚ	W. F. MARQUES CONSTRUTORA EIRELI
2-DY	38.699	31/05/2022	1.504	98.0177ha	CONDOMÍNIO JARDINS SOLARIS	AV. JOSÉ SALLES, N° 2000, BAIRRO: SALLES JARDINS	CONDOMÍNIO RESIDENCIAL S&E S/PE LTDA
2-OZ	38.948	20/09/2022	221	47.355,77m ²	CONDOMÍNIO RESIDENCIAL BARÃO VILLE	AV. BARÃO DO RIO BRANCO, N° 1905, BAIRRO: CRISTO REDENTOR	PRIME VILLE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA
2-DU	37.224	19/10/2022	19	1.174,36m ²	EDIFÍCIO COMERCIAL E RESIDENCIAL TSURUTA'S BUILDING	AV. MAXIMINO PORPINO DA SILVA, 5335, BAIRRO: NOVO ESTRELA	FLAVIO JUNICHI NAKAHATA TSURUTA; CECILIA SATIE YOKOTA TSURUTA; AKEMI TSURUTA; YUMI NAKAHATA TSURUTA
2-AR	12.641	30/03/2023	28	5.445,00m ²	CONDOMÍNIO RESIDENCIAL VALDIR OLIVEIRA	RUA QUATRO DE JULHO, S/N, BAIRRO: HELIOLÂNDIA	V O J R CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS EIRELI
2-CE	24.856	03/04/2023	14	2.797,51m ²	CONDOMÍNIO RESIDENCIAL ITÁLIA	TRAVESSA JOÃO MARTINS BARATA, 51, BAIRRO: CRISTO REDENTOR	J. W. ROCHA ALMEIDA EIRELI

Válido em todo território Nacional


143767

2-4A	7.787	02/01/2024	24	600,00m²	ED. IMPERIAL 79	TRAVESSA CONDESSA LUIZ LEITÃO, N° 2709, BAIRRO: ESTRELA	MARLENE KEZIAN GOODY
2-4A	39.009	02/04/2024	70	12.149,86m²	RESIDENCIAL TAMBÁU I	RUA L-30, N° 2000, BAIRRO: ROQUEMINHA	TAMBÁU EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS SPE LTDA
2-CP	28.135	02/05/2024	15	2.098,45m²	RESIDENCIAL BELA ALVORADA	RUA SENADOR ANTONIO LEMOS, N° 2661, BAIRRO: SANETAMA	TÁTICA ENGENHARIA, IMOBILIÁRIA E REPRESENTAÇÕES LTDA
2-EP	43.770	19/06/2024	162	107.357,59m²	GUARÁ FOREST RESORT	RODOVIA BR-216, EM 52, DISTRITO DE APEL	SPE GUARÁ PARK RESORT LTDA
2-EM	41.270	09/07/2024	208	42.709,23m²	VILLE ONE CONDOMÍNIO RESIDENCIAL	ALAMEDA PIQUÍÁ, N° 500, BAIRRO: FONTE BOA	PRIME VILLE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA
2-OD	22.128	21/08/2024	18	4.621,70m²	PARIS RESIDENCE	ALAMEDA DAS ACÁCIAS, N° 33, BAIRRO: NOVA OLÍMPIA	CONSTRUCOCHA LTDA
2-OD	43.436	01/11/2024	14	3.000,00m²	DR. JOSÉ MATOS DE AGUIAR	TRAVESSA SANTA CATARINA, N° 33, BAIRRO: SANTA HELENA	S M CONSTRUTORA LTDA

Certifico, ainda, que a pesquisa foi realizada levando-se em consideração exatamente os quesitos apresentados pelo requerente.

Era o que tinha a certificar, pelo que dou fé.
Castanhal/PA, 12 de dezembro de 2024.

Válida somente com selo de segurança do TJ/PA.
Ref. ao Protocolo n°.92.937
lhsb

	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ			
	SELO DIGITAL CERTIDÃO N° Selo A-2024122319713			
SÉRIE A - SELADO EM 12/12/2024				
CÓDIGO DE SEGURANÇA: 31791320000083297361118190				
QTD ATO	EMOLUMENTOS	ERJ	ERC	
1	90,22	16,40	2,73	

Luiz Henrique Sousa Borges
Luiz Henrique Sousa Borges
Escrivão