

## **A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A OCUPAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS EM IMPERATRIZ/MA PARA FINS DE MORADIA: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE OCUPAÇÃO INFORMAL**

**ROBERVAL SOARES LIMA:**

graduando do curso de Bacharelado em Direito do Instituto de Ensino Superior do Sul do Maranhão – IESMA/Unisulma.

SILOAH JESSENI GOMES ALVES <sup>1</sup>

(orientador)

**RESUMO:** O presente artigo científico analisou de que forma a expansão fundiária condiciona a ocupação dos espaços urbanos e quais os instrumentos utilizados pelo Poder Público municipal de Imperatriz/MA para garantir o direito de propriedade para famílias de baixa renda residentes em áreas informais ocupadas para fins de moradia. Buscou-se identificar os fatores determinantes da expansão urbana e seus reflexos sobre a ocupação de áreas informais de habitação, além de identificar instrumentos jurídico-administrativos voltados à regularização fundiária dessas áreas. A pesquisa apropriou-se de dados bibliográficos e de documentos sobre o tema, notadamente de documentos normativos municipais, fazendo uma abordagem descritiva e explicativa dessa realidade. Os resultados obtidos no estudo revelaram que o Município de Imperatriz/MA avançou significativamente na sua política de regularização fundiária. Porém, o número de beneficiários com registros de imóveis é ainda pequeno, o que indica a necessidade de ação conjunta dos entes municipal e estadual, através de acordos de cooperação técnica, visando impulsionar o programa local de regularização fundiária. Já a atuação administrativa na ação de titulação definitiva de imóveis localizados em núcleos informais de domínio do Poder Público municipal apresentou, nos últimos cinco anos, resultados mais expressivos, uma vez que foram entregues aproximadamente seis mil títulos definitivos de propriedade em vários núcleos urbanos de Imperatriz.

**Palavras-Chave:** Propriedade. Moradia. Regularização Fundiária

---

<sup>1</sup> Professora orientadora. Docente do Curso de Direito – IESMA/Unisulma. Mestre em Formação Docente em Práticas Educativas (UFMA/Brasil). Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais e Novos Direitos (IESMA/Unisulma). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas Públicas Educacionais e Democracia – NEPED (UEMASUL).

**ABSTRACT:** This scientific article analyzed how land expansion conditions the occupation of urban spaces and what instruments are used by the municipal government of Imperatriz/MA to guarantee the right to property for low-income families living in informal areas occupied for housing. We sought to identify the determining factors of urban expansion and their effects on the occupation of informal housing areas, in addition to identifying legal-administrative instruments aimed at the land regularization of these areas. The research appropriated bibliographic data and documents on the subject, notably municipal normative documents, making a descriptive and explanatory approach to this reality. The results obtained in the study revealed that the Municipality of Imperatriz/MA made significant progress in its land regularization policy. However, the number of beneficiaries with real estate registrations is still small, which indicates the need for joint action by municipal and state entities, through technical cooperation agreements, aiming to boost the local program of land regularization. On the other hand, the administrative action in the action of definitive titling of properties located in informal nuclei of the municipal government's domain presented, in the last five years, more expressive results, since approximately six thousand definitive titles of property were delivered in several urban centers of Imperatriz.

**Keywords:** Property. Housing. Land Regularization

## 1 INTRODUÇÃO

A crise da expansão urbana brasileira é resultado da produção do espaço urbano de forma desordenada, cuja concentração fundiária, o capital imobiliário e a situação socioeconômica das famílias são elementos propulsores de grande desigualdade e segregação socioespacial. Assim, o presente artigo analisou de que forma a expansão fundiária condiciona a ocupação dos espaços urbanos e quais os instrumentos utilizados pelo Poder Público municipal de Imperatriz/MA para garantir o direito de propriedade para famílias de baixa renda residentes em núcleos urbanos informais ocupados para fins de moradia.

As respostas a esses questionamentos foram importantes para compreender por que grande parte da população é direcionada para as periferias das cidades, formando verdadeiros aglomerados informais onde as condições de moradia são, na maioria das vezes, precárias pela ausência do Poder Público. Além disso, foi fundamental para analisar o uso de instrumentos de gestão pública capazes de garantir o direito à propriedade por meio da regularização fundiária de moradias localizadas em núcleos informais consolidados.

Para isso, objetivou-se: identificar alguns fatores determinantes da expansão urbana – situação socioeconômica, inércia do Poder Público, déficit habitacional, capital imobiliário e inadequação fundiária – e seus reflexos sobre a ocupação de áreas informais de habitação; identificar a existência de Plano Diretor e programas de

desenvolvimento social urbano; e analisar a dinâmica administrativa e os instrumentos de gestão utilizados pelo Poder Público municipal voltados a efetivar a regularização fundiária de núcleos urbanos ocupados informalmente para fins de moradia.

Nesse sentido, a pesquisa trouxe contribuições para a compreensão da problemática fundiária urbana, sob o prisma da função social da propriedade, além de contribuir para tomada de decisão do Poder Público que busca, via de regra, harmonizar o interesse do capital imobiliário com a moradia regular e digna para a população de baixa renda residente em núcleos informais de habitação.

Como metodologia, utilizou-se de dados bibliográficos e de documentos que abordam a temática, notadamente de documentos normativos municipais e do Plano Diretor de Imperatriz/MA, para compreender a política pública de regularização fundiária em áreas informais de habitação. Assim, para proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito, o estudo fez uma abordagem descritiva e explicativa sobre a regularização fundiária de imóveis localizados em núcleos urbanos informais consolidados, além de analisar como o Poder Público municipal atua para garantir o direito de propriedade para famílias de baixa renda residentes nessas áreas.

Os resultados obtidos no estudo revelaram que o Município de Imperatriz/MA avançou significativamente na sua política de regularização fundiária. Contudo, o número de beneficiários com registros de imóveis, por meio da Reurb, é ainda pequeno, diante da crescente demanda de inadequação fundiária dos núcleos urbanos informais. Diante disso, sugeriu-se aos entes municipal e estadual a intensificação de ações conjuntas através de acordos de cooperação técnica, o que certamente impulsionará o programa local de regularização fundiária.

Quanto à atuação administrativa na ação de titulação definitiva de imóveis localizados em núcleos informais de domínio do Poder Público municipal, os resultados revelaram avanços bastante expressivos nos últimos cinco anos, uma vez que foram entregues aproximadamente seis mil títulos definitivos de propriedade em vários núcleos urbanos de Imperatriz/MA.

## **2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A EXPANSÃO URBANA**

Os conceitos de propriedade fizeram desse instituto um dos mais controvertidos no direito privado. No Direito Romano, por exemplo, concebia-se o instituto da propriedade de forma exclusiva, exercida com poder absoluto e quase ilimitado sobre uma ou várias coisas, um conceito unitário, individualista do direito de propriedade (MARTINS; GUEDES, 2020).

Com a invasão e ocupação do Império Romano Ocidental pelos povos bárbaros, a partir do século IV, a propriedade passou a ser concebida como bem familiar, coexistindo, portanto, várias concepções sobre a propriedade. Um exemplo era a

propriedade beneficiária, em que o proprietário cedia sua exploração a outrem, o que originou os famigerados feudos da Idade Média (MARTINS; GUEDES, 2020).

Na era moderna, principalmente com a Revolução Francesa e a partir do Código de Napoleão de 1804, houve um resgate do conceito individualista da propriedade imóvel em resposta ao absolutismo e ao intervencionismo estatal na propriedade. O diploma francês refletiu o interesse individualista da classe burguesa, que começou a sofrer um revés a partir da segunda metade do século XIX, diante de valores sociais recepcionados pelos ordenamentos jurídicos europeus (MARTINS; GUEDES, 2020).

No Brasil, por exemplo, o Código Civil de 1916, influenciado pelo Código Napoleônico, trouxe uma estrutura individualista, patrimonialista e formalista da propriedade, sem referência à função social. A ideia de funcionalização da propriedade surgiu apenas com a Constituição de 1946, a primeira Carta brasileira a utilizar a expressão “função social” no seu artigo 147 (MARTINS; GUEDES, 2020).

Diferente do que ocorre atualmente no Brasil, as normas da codificação civil de 1916 conferiam caráter absoluto ao direito de propriedade, permitindo o seu exercício acima dos interesses coletivos e difusos, ou seja, o proprietário era titular da faculdade de usar, gozar, dispor e reivindicar o bem imóvel de forma exclusiva e não precisava considerar a interferência de terceiros, permanecendo o bem no seu patrimônio de forma perpétua, justificando o direito de sucessão (MOREIRA; GERMANI, 2021).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a propriedade foi elevada a direito fundamental, o que impede ações excessivas e abusivas por parte do Estado. Todavia, esse direito não é absoluto e a própria Constituição, no seu art. 5º, XXIII, traz sua relativização quando determina que a propriedade atenderá sua função social (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, tratando-se da função social da propriedade urbana, a norma constitucional, disposta no art. 182, §§ 1º e 2º, traz sua relação direta com a política de desenvolvimento e de expansão urbana, política essa executada pelo Poder Público municipal, por meio plano diretor, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Naturalmente, em função da estrutura patrimonialista e formal da propriedade no Brasil, o acesso à propriedade ficou restrito a apenas uma parcela da população, o que levou a problemas sócioespaciais nas cidades brasileiras. Com o processo de urbanização brasileira, cujo pico ocorrera na década de 70, ocasião em que a população urbana superou a população rural, a questão fundiária urbana se intensificou, sobretudo com o crescimento desordenado dos centros urbanos, o que fez surgir inúmeros problemas de ordem social, a exemplo das favelas e de moradias precárias, sem condições mínimas de dignidade (SEFRIN, 2017).

As transformações sociais e econômicas brasileiras, somadas ao rápido crescimento urbano sem planejamento adequado das cidades, geraram sérios problemas sociais, econômicos e ambientais. A precária estrutura urbana, a ausência ou ineficiência dos serviços públicos de saneamento, mobilidade, saúde e educação, somados a concentração fundiária e a ausência de políticas de democratização do solo urbano, fizeram surgir um processo de acentuada exclusão social e territorial nas cidades brasileiras (FROTA, 2017).

Nas cidades brasileiras, a ocupação desordenada passou a ser regra e a precariedade das condições de moradia uma realidade presente na vida dos brasileiros sem renda ou com baixo poder aquisitivo. Nesse sentido, afirma Maricato (2009, p. 273-274) que “excluída do mercado e das políticas públicas, a maior parte da população brasileira ‘se vira’ ocupando terras que, em geral, são inadequadas para ocupação, construindo ali suas próprias casas, num processo lento, com poucos recursos.”.

Diante desse cenário desregrado de expansão urbana, o Poder Público permaneceu inerte por décadas, sem que os governantes promovessem estudos e planejamentos que possibilitassem combater os problemas relacionados ao desenvolvimento social e econômico das cidades brasileiras, principalmente o problema social relacionado à habitação (SEFFRIN, 2017).

Essa dinâmica de crescimento urbano produziu desafios na implementação de políticas públicas com escopo de reduzir as distâncias sociais e econômicas da população, além de desafios na prestação serviços de públicos essenciais como, por exemplo, transporte público, construção de unidades habitacionais populares e regularização fundiária em zonas de interesse social (MASULLO, 2022).

Esses desafios tornam-se mais evidentes quando se analisa o direito social à moradia e o déficit habitacional brasileiro. Segundo a Fundação João Pinheiro (2021), o déficit estimado em 2019 correspondia a 8% do estoque total de domicílios particulares, permanentes ou improvisados, ou 5,876 milhões de domicílios brasileiros, dos quais 5,044 milhões (85,8%) estão localizados nas áreas urbanas. Entre os Estados brasileiros, o Maranhão, em termos relativos, destacou-se, ao lado de Roraima, com o segundo maior déficit habitacional (15,2%), totalizando 329.495 domicílios maranhenses, dos quais 164.486 estavam localizados em áreas urbanas.

O déficit habitacional representa um dos aspectos da produção de aglomerados urbanos informais que abarcam a diversidade de assentamentos irregulares no Brasil, tais como favela, invasão, comunidade, vila, palafita, entre outros. Ou seja, aglomerados subnormais são formas de ocupação irregular de terrenos públicos ou privados, caracterizados pelo desenvolvimento urbanístico irregular, principalmente em áreas que apresentam restrições de ocupação, e pela ausência de serviços públicos essenciais (MASULLO, 2022).

Outro aspecto para a produção de núcleos urbanos informais de moradia diz respeito à natureza do mercado imobiliário privado legal, que deixa de fora mais da metade das populações urbanas. A especulação imobiliária está relacionada com a valorização de áreas no espaço urbano, em que a terra se reafirma como mercadoria e os preços são variados de acordo com a localidade e os equipamentos públicos instalados (BARATELLI; MILANI, 2019).

Dessa forma, o fenômeno da valorização imobiliária que, por vezes, ocorre com a participação do Poder Público, influenciou sobremaneira na produção dos espaços das cidades brasileiras, uma vez que os preços dos terrenos centrais são bem superiores em relação às demais áreas da cidade, principalmente porque estão próximos de empresas, comércio e equipamentos públicos instalados como hospitais, escolas, dentre outros. Esse processo tende a colocar as camadas populares da sociedade em aglomerados informais, reforçando a terra com objeto para especulação e lucro (BARATELLI; MILANI, 2019).

Outro fator que concorre para essa realidade é a inadequação fundiária, ou seja, a situação em que o morador não possui a propriedade regular do imóvel. É nesse contexto que tanto os programas de regularização fundiária como os de urbanização de assentamentos precários têm sido apresentados como instrumentos de políticas públicas, uma vez que a informalidade se consolidou como paradigma de produção desses espaços (MASULLO, 2022).

Assim, a regularização fundiária apresenta-se como instrumento de significativa importância para a formalização de assentamentos informais por meio da aquisição formal do título de propriedade. Para isso, desenvolve-se um processo que envolve diagnóstico urbanístico, estudos técnicos e fundiários, elaboração de pareceres e, finalmente, a concessão do domínio pelo Poder Público, seguindo-se do registro no cartório (MASULLO, 2022).

Por fim, a formalização de aglomerados subnormais representa uma política pública que materializa a função social da propriedade urbana em áreas de ocupação irregular para fins de moradia, uma vez que, por meio do registro e da legitimação fundiária, retira-se o ocupante da informalidade e reconhece o seu direito fundamental à propriedade, promovendo moradia digna para a população vulnerável residente nessas áreas.

### **3 A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ/MA**

A crise socioespacial urbana no Brasil, decorrente de um crescimento urbano desregrado, sobretudo ao longo da segunda metade do século XX, caracterizou-se pelo surgimento de duas categorias de ocupação urbana: a ocupação formal, caracterizada pelo parcelamento do solo legalizado, via de regra, em áreas centrais da

cidade destinadas à moradia das classes média e alta; e a ocupação informal, caracterizada por loteamentos irregulares e ilegais em áreas periféricas da cidade destinadas à moradia da classe baixa (MALHEIROS; DUARTE, 2019).

Nessa lógica de produção do espaço urbano, o baixo poder aquisitivo de grande parcela da população brasileira fez com que famílias de baixa renda se deslocassem para áreas periféricas das cidades, onde as moradias são precárias em função da ausência de infraestrutura e serviços públicos essenciais, produzindo inadequação fundiária pela posse sem a regular propriedade dos terrenos ocupados e causando, com isso, uma segregação socioespacial urbana (MOCELIN, 2018).

Não obstante o contraste social urbano, a Constituição Federal de 1988 assegurou tanto o direito individual à propriedade como o direito social à moradia. Ambos são direitos fundamentais que se harmonizam pelo instituto da função social da propriedade. Nesse sentido, afirmam Malheiros e Duarte (2019, p. 1097) que:

A moradia é direito que integra e limita o direito de propriedade. Não são incompatíveis, mas há situações, no âmbito das políticas urbanas e habitacionais, em que entram em conflito, e a preponderância de um deles só pode ser estabelecida no caso concreto. Na questão da titulação dos moradores, regularização fundiária *stricto sensu*, a moradia pressupõe posse - cuja noção histórica identifica a necessidade de o homem dominar um espaço -, não propriedade.

Assim, a atual Carta Magna brasileira consagrou, no ordenamento pátrio, uma nova forma de conceber a propriedade, compatibilizando este direito individual fundamental com o direito social à moradia que deve ser assegurado por meio de políticas públicas, dentre as quais se destaca a política de regularização fundiária em áreas informais de habitação.

A despeito da Constituição Federal de 1988 ter assegurado o direito à moradia como consectário da dignidade da pessoa humana, o marco regulatório urbanístico deu-se com a promulgação da Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição e estabeleceu diretrizes gerais da política urbana (MASULLO, 2022).

Dessa forma, o Estatuto das Cidades reconheceu o direito à moradia como um dos princípios sociais fundamentais, além de reconhecer a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas informalmente como política pública que visa regularizar a posse dos terrenos ocupados e torná-los acessíveis à população de baixa renda (MASULLO, 2022).

Não se pode olvidar que, além de integrar os assentamentos irregulares ao contexto do ordenamento urbanístico das cidades, a regularização fundiária urbana é

um importante instrumento de política pública que visa garantir a segurança jurídica da posse em áreas informais de moradia, sobretudo em áreas que se estabelecem intensos conflitos fundiários entre proprietários registraes e ocupantes informais que edificam seus imóveis (MALHEIROS; DUARTE, 2019).

Nesse sentido, a vigente legislação sobre regulamentação fundiária, Lei 13.465/2017, instituiu normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana – Reurb, que abrange medidas jurídicas, urbanística, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Assim destacam Malheiros e Duarte (2019, p. 1095):

Da leitura do retro citado art. 9º, emergem três concepções para o conceito de “regularização fundiária urbana”, um amplo e dois restritos. À acepção ampla, primeira parte do dispositivo legal, estariam vinculados os elementos do conceito normativo. À primeira acepção estrita, “incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano”, estariam vinculados os conceitos relacionados à regularização urbanística, a abranger, por exemplo, a disponibilização de serviços essenciais. Já à segunda acepção, de “titulação dos ocupantes” [...].

Além disso, a Lei 13.465/2017 trouxe duas modalidades de Reurb: a de interesse social (Reurb-S), caracterizada pela regularização fundiária aplicada aos núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda; e a de interesse específico (Reurb-E).

Percebe-se, pois, que a finalidade precípua da regularização fundiária é a integração urbanística dos assentamentos irregulares à cidade e a titulação da posse de terrenos ocupados por famílias de baixa renda. Para Zakayo *et al.* (2018) *apud* Masullo (2022), a gestão pública e o planejamento urbano ineficazes favorecem a produção de assentamentos informais, tornando complexas as ações ligadas a questão fundiária urbana e difíceis o atendimento de sua demanda pelo governos locais.

No Estado do Maranhão, paralelamente ao arcabouço legislativo nacional, vem sendo desenvolvidos programas voltados à questão fundiária, os quais são coordenados pelo Instituto de Colonização e Terras do Maranhão – ITERMA e pela Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID, órgãos responsáveis pela regularização fundiária rural e urbana, respectivamente (MASULLO, 2022).

Recentemente, foi promulgada a Lei Estadual nº 11.140/2019, que regulamentou o Programa de Regularização Fundiária Urbana no Estado do Maranhão,



e o Provimento nº 29/2019 do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, que objetivou regulamentar e uniformizar os procedimentos adotados pelos cartórios no âmbito daquele programa (MASULLO, 2022).

Segundo o IBGE (2020), no ano de 2019, o Maranhão possuía 144.625 domicílios em aglomerados subnormais, que representava 7,85% dos domicílios maranhenses, sendo 101.030 desses domicílios localizados na Capital São Luís. No Maranhão, dos aglomerados subnormais identificados pelo IBGE, cerca de 85% estariam concentrados nos municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa, Imperatriz e Timom. Em Imperatriz, a estimativa é que se tinha 2.746 domicílios ocupados em aglomerados subnormais, representando 3,15% do total de domicílios municipais.

Diante dessa perspectiva, a política de regulamentação fundiária no Maranhão vem sendo desenvolvida por meio de métodos e procedimentos focados na modalidade Reurb-S, que é a regularização fundiária urbana aplicada aos núcleos urbanos informais ocupados pela população de baixa renda. Destaca-se ainda que a atuação da SECID vem sendo realizada no formato de titulação completa, ou seja, envolve o parcelamento do solo, a legitimação fundiária e a averbação da área construída (MASULLO, 2022).

Para isso, o Programa de Regularização Fundiária Urbana, coordenado pela SECID, envolve um conjunto de ações – jurídico, urbanístico, ambiental e social – que são divididas em etapas ligadas ao levantamento de dados e informações acerca da situação física, ambiental, social, dominial e jurídica das comunidades a serem regularizadas (MASULLO, 2022).

Contudo, como é competência exclusiva dos municípios a emissão da Certidão de Regularização Fundiária – CRF, ato administrativo de aprovação da regularização, a SECID assinou acordos de cooperação técnica com 23 municípios com o objetivo de integrar o programa, prestando assessoria e capacitação aos gestores municipais e parceira no desenvolvimento dos procedimentos técnicos (MASULLO, 2022).

O Município de Imperatriz foi um dos que firmou acordo de cooperação com o Governo do Estado, uma vez que já possuía Plano Diretor atualizado e instituído pela Lei Complementar nº 001/2018, além de ações avançadas na política de titulação definitiva de imóveis localizados em núcleos urbanos informais de domínio do Poder Público municipal, com rito regulado pela Lei Complementar Municipal nº 005/2015.

O atual Plano Diretor de Imperatriz, instituído pela Lei Complementar nº 001/2018, trouxe no seu artigo 2º a promoção do desenvolvimento integrado do território, garantindo, dentre outros, o direito à terra urbanizada, à moradia e o fortalecimento da regulação pública sobre o uso e ocupação do solo em especial o solo do espaço urbano e expansão urbana.

Outro aspecto importante foi que o Plano Diretor de Imperatriz trouxe no seu artigo 6º, como diretriz para o desenvolvimento integrado do seu território, a incrementação de programas e projetos com objetivos de eliminar o déficit quantitativo e qualitativo de habitabilidade, priorizando a urbanização e regularização fundiária de ocupações espontâneas, irregulares e/ou áreas de risco, com a consequente relocação de titulação.

Finalmente, destaca-se a criação de uma estrutura administrativa, no âmbito do município, voltada para o desenvolvimento da política de regularização fundiária em Imperatriz. Dessa forma, por meio da Lei Complementar nº 001/2012, foi criada a Secretaria Municipal de Regularização Fundiária Urbana, órgão responsável por conduzir o processo de legalização permanente de moradores de áreas urbanas irregularmente ocupadas para fins de moradia.

#### **4 ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL DE IMPERATRIZ NA REGULARIZAÇÃO DE ÁREAS URBANAS OCUPADAS INFORMALMENTE PARA FINS DE MORADIA**

A Lei Federal de Reurb (Lei 13.465/2017) enuncia que a regularização de imóveis urbanos situados em núcleos informais busca resolver problemas de ordem jurídica, urbanística, ambiental e social com o escopo de integrar tais núcleos ao ordenamento das cidades e conceder títulos de propriedade a seus ocupantes (CUNHA, 2021).

Destaque se faz quanto ao regime da Reurb, promovida mediante legitimação fundiária, o qual é aplicado apenas para situações pretéritas, ou seja, para núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, conforme dispõem o artigo 9º, § 2º, e o artigo 23, caput, ambos da Lei 13465/2017.

Assim, não se deve aplicar o procedimento da Reurb para aprovação de parcelamento de solo ou empreendimentos novos, já que a legislação traz uma flexibilização urbanística, ambiental e registral. Nesse sentido, Cunha (2021, p. 89) preleciona que “a legitimação fundiária é um título efêmero criado com prazo de validade, ou seja, só poderá ser usado em núcleos existentes até 22 de dezembro de 2016.”.

Portanto, a legitimação fundiária é um instituto da Reurb por meio do qual o Município expede, de forma exclusiva, título de caráter originário do direito real de propriedade livre e desembaraçada de qualquer ônus, independentemente da titularidade anterior do núcleo informal consolidado, seja ela do poder público ou do particular, ou até mesmo em áreas subnormais de habitação sem origem registral (CUNHA, 2021).

Todos os entes federados podem requerer a Reurb, notadamente porque as políticas de regularização fundiária urbana demandam iniciativas urbanísticas e habitacionais por meios de ações integradas desses entes: União, Estados, Distrito

Federal e Municípios. Dentre esses entes, o Município é o responsável por avaliar o núcleo urbano informal e promover a demarcação urbanística, expedindo a Certidão de Regularização Fundiária e listando os ocupantes que irão ter seu direito de propriedade conferido. É, pois, o ente federado protagonista no procedimento de Reurb, podendo, inclusive, reavaliar parâmetros urbanísticos e instituir zonas especiais de interesse social (MALHEIROS; DUARTE, 2019).

Quanto ao procedimento da Reurb, a Lei 13.465/2017 traz dois ritos principais, ou seja, o rito que se inicia com o procedimento de demarcação urbanística, previsto no seu artigo 19, e o rito do procedimento administrativo, previsto no artigo 31. Entretanto, existem outros ritos previstos tanto na lei de Reurb como em outras leis, conforme destaca Cunha (2021, p. 126):

Em suma, assim são os ritos para regularizar imóveis:

- a) a REURB (S ou E) precedida de demarcação urbanística (art. 12 do Decreto nº 9.310/2018 e art. 19 da Lei 13.465/2017) (BRASIL, 2017);
- b) REURB (S ou E) com rito administrativo (art. 21 do Decreto nº 9.310/2018 e 31 da Lei nº 13.465/2017 e seguintes);
- c) REURB (S ou E) pelo rito descrito no art. 87 do Decreto nº 9.310/2018 e art. 69 da Lei nº 13.465/2017);
- d) Parcelamento do solo consolidado anteriormente a 19/12/1979 (art. 87 do Decreto nº 9.310/2018 e art. 69 da Lei nº 13.465/2017);
- e) abertura de matrícula para gleba ou área pública (art. 195-A e art. 195-B da Lei 6.015/1973);
- f) especialização de fração ideal (art. 45 da Lei nº 13.465/17 e art. 43 do Decreto nº 9.310/2018):

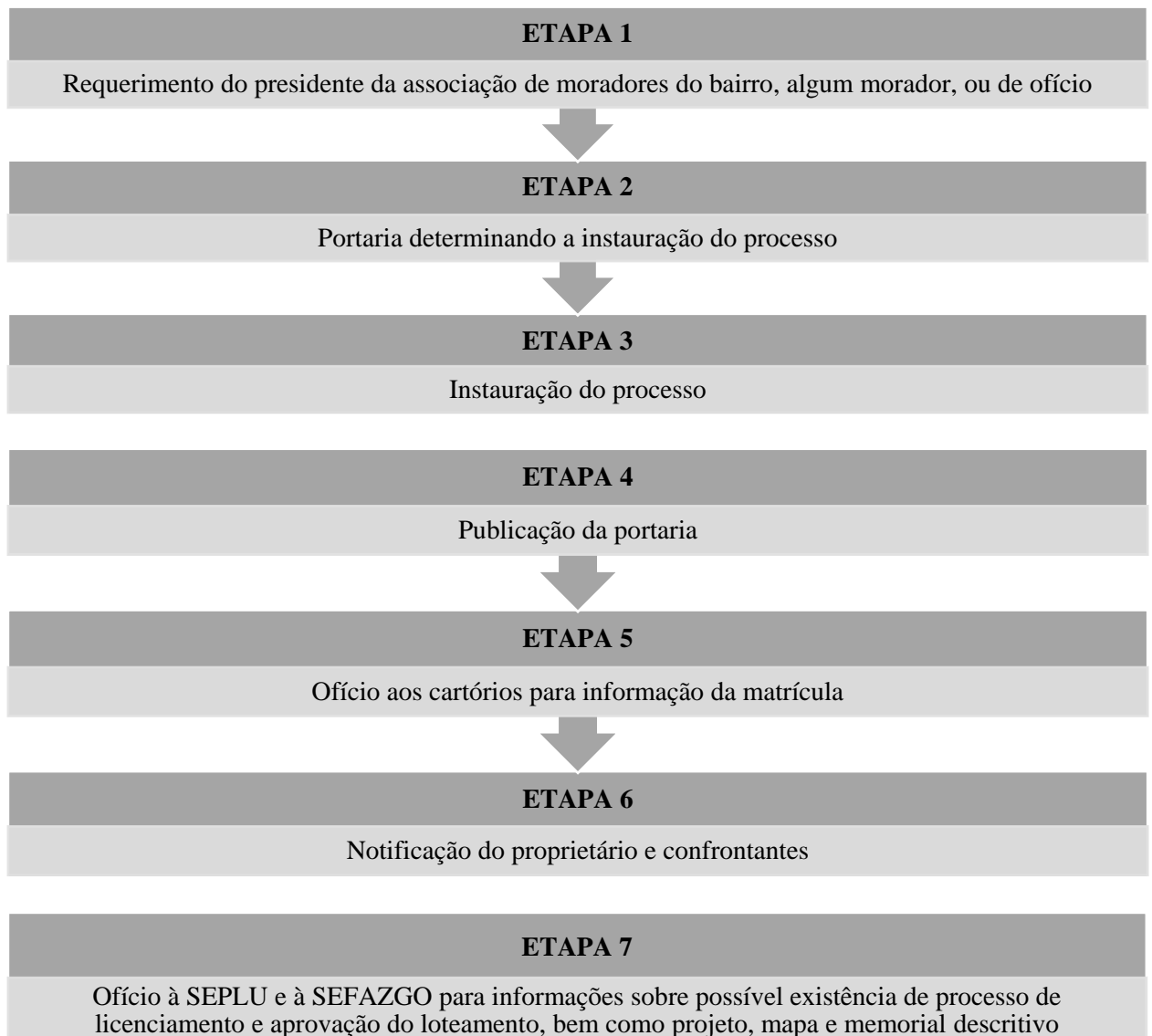
Nesse sentido, o Município de Imperatriz, por meio da Secretaria Municipal de Regularização Fundiária Urbana - SERF, desenvolve ações e procedimentos administrativos direcionados tanto para a titulação em núcleos informais localizados em áreas de domínio do Poder Público municipal, como também procedimento de Reurb para núcleos informais localizados em áreas públicas de outros entes federados e em áreas de particulares.

Para acessar os dados sobre ações, procedimentos e resultados dos programas de titulação e de Reurb do Município de Imperatriz, o Instituto de Ensino Superior do Sul do Maranhão – IESMA/Unisulma oficializou essa pretensão, a qual foi prontamente

atendida pela Secretaria Municipal de Regularização Fundiária. Os referidos dados foram disponibilizados por meio do Relatório de Procedimentos SERF.

Dessa forma, a partir da análise desses dados e dependendo do procedimento adotado pela SERF, se titulação ou Reurb, verificou-se que as ações são divididas em etapas ligadas ao levantamento de dados e informações acerca da situação urbanística, ambiental, social, dominial e jurídica dos núcleos urbanos informais a serem regularizados.

Assim, o procedimento ou rito aplicado pela SERF, no Programa de Regularização Fundiária do Município de Imperatriz, está focado na modalidade Reurb-S, sendo as etapas ou fases descritas no diagrama abaixo:



**ETAPA 8**

Estudo socioeconômico realizado pela SEDES

**ETAPA 9**

Classificação da modalidade do processo geral (se é social ou específico)

**ETAPA 10**

Levantamento da área a ser contemplada pela Reurb

**ETAPA 11**

Projeto de Regularização Fundiária - PRF

**ETAPA 12**

Colher documentação dos moradores

**ETAPA 13**

Após análise da documentação, classificação individual da modalidade (social ou específica)

**ETAPA 14**

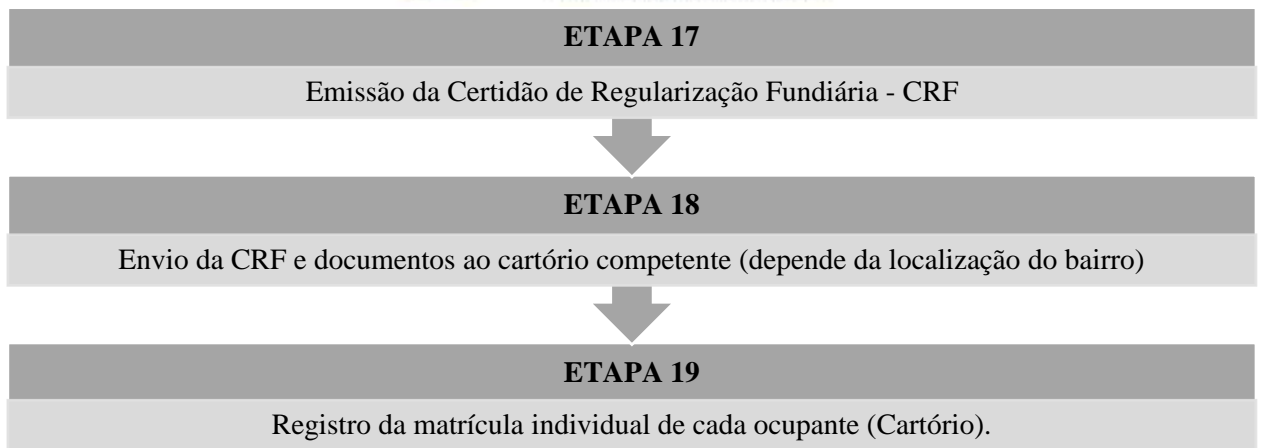
Vistoria do imóvel

**ETAPA 15**

Mapa e memorial descritivo

**ETAPA 16**

Recadastramento da área (juntada da ficha cadastral)



Pelo diagrama supra, extraído do Relatório de Procedimentos SERF, ficou evidente a opção pelo rito do procedimento administrativo, o qual prescinde da prévia demarcação urbanística. Dessa forma, percebe-se que o procedimento prevê a instauração da Reurb, a classificação de modalidade, as buscas, notificações, elaboração do PRF, cadastro de ocupantes, encerramento da Reurb, emissão de CRF, listagem de ocupantes e, por fim, o registro da matrícula individual de cada ocupante. Os resultados, dessa ação, considerando o corte temporal a partir do ano de 2013 até 2022, estão descritos nas Tabelas 1 e 2 abaixo:

**Tabela 1:** Processos de Reurb que tramitam na SERF/Imperatriz.

<b>Nº do processo</b>	<b>Núcleo urbano</b>	<b>Status</b>	<b>Nº de beneficiários</b>
028/2013/GAB	Santa Luzia	Concluído	250
024/2016/GAB	Loteamento Dom Afonso Felipe Gregory	Tramitando	-
033/2017/GAB	Parque Anhanguera	Tramitando	-
013/2018/GAB	Loteamento Joia	Concluído	23
002/2021/GAB	Vila Vitória	Concluído	411
007/2021/GAB	Petrolina (Reurb-I)	Concluído	1

008/2021/GAB	Residencial Jardim São Francisco	Tramitando	-
001/2022/GAB	Novo Horizonte	Tramitando	-
007/2022/GAB	Jardim Viana II	Tramitando	-
008/2022/GAB	JK	Tramitando	-
009/2022/GAB	Camaçari	Tramitando	-
010/2022/GAB *	Conjunto Vitória	Concluído	209
014/2022/GAB	Sítio Bom Sucesso	Tramitando	-
015/2022/GAB	Vila Maderminas	Tramitando	-

\*Acordo de cooperação técnica firmado com o Governo do Estado do Maranhão (SECID).

**Fonte:** Elaborado pelo autor

**Tabela 2:** Procedimentos de Reurb que tramitam na SERF/Imperatriz sem processo.

<b>Núcleo urbano</b>	<b>Status</b>
Cafeteira*	Em fase de análise para instauração
Recanto Universitário	Aguardando requerimento do representante para instaurar o processo
Bacaba	Encaminhado para instauração do processo
Coquelândia	Aguardando requerimento do representante para instaurar o processo

Santo Antônio	Aguardando finalizar doação para instaurar processo
---------------	---

\*Acordo de cooperação técnica firmado com o Governo do Estado do Maranhão (SECID).

**Fonte:** Elaborado pelo autor

Destaca-se, ainda, a atuação administrativa da SERF direcionada à ação de titulação de imóveis localizados em núcleos informais de domínio do Poder Público municipal. Segundo a SERF, o procedimento utilizado nessa atividade segue o rito regulado pela Lei Complementar Municipal nº 005/2015.

Assim, a partir da análise do Relatório de Procedimento SERF, verificou-se que, embora não se consiga prever a duração do processo, o procedimento da ação de titulação é mais simplificado e segue as seguintes etapas: 1) requerimento (anexar documentos); 2) instauração do processo; 3) vistoria (relatório e planta); 4) cadastro (relatório e ficha cadastral, SEFAZ que emite); 5) jurídico (análise processual e emissão de parecer); 6) gabinete do Secretário (decisão final); 7) emissão do título; e 8) ato público de entrega.

Finalmente, com base nos dados extraídos do Relatório de Procedimentos SERF, constatou-se que, no período compreendido entre os anos de 2017 e 2022, foram entregues aproximadamente seis mil títulos definitivos de propriedade nos seguintes núcleos urbanos: Asa Norte, Bacuri, Boca da Mata, Bom Sucesso, Caema, Centro, Entroncamento, Imigrantes, Jardim São Francisco, Jardim São Luís, JK, Juçara, Mercadinho, Nova Imperatriz, Parque das Mangueiras, Parque Independência, Parque Senharol, Parque São José, Planalto, Santa Inês, Santa Rita, Sol Nascente, Vila Fiquene, Vila Ipiranga, Vila Lobão, Vila Maderminas, Vila Nova, Vila Redenção II e Vilinha.

## 5 CONCLUSÃO

O presente estudo analisou de que forma a expansão fundiária condiciona a ocupação dos espaços urbanos e quais os instrumentos jurídico-administrativos utilizados pelo Poder Público municipal de Imperatriz/MA para garantir o direito de propriedade para famílias de baixa renda residentes em núcleos informais consolidados e ocupados para fins de moradia.

Buscou-se identificar os fatores determinantes de expansão urbana e seus reflexos sobre a ocupação de áreas informais de habitação, além de identificar a existência de Plano Diretor e de programas de desenvolvimento social urbano voltados a efetivar a regularização fundiária urbana dessas áreas ocupadas informalmente para fins de moradia em Imperatriz/MA.



Essa análise foi fundamental para a compreensão da dinâmica de produção dos espaços urbanos em que grande parte da população de baixa renda é direcionada para as periferias das cidades, formando verdadeiros aglomerados informais onde as condições de moradia são, na maioria das vezes, precárias pela ausência da infraestrutura e serviços públicos, o que leva a uma segregação socioespacial.

Quanto à dinâmica administrativa e aos instrumentos de gestão utilizados pelo Poder Público municipal, constatou-se a existência de Plano Diretor, de leis complementares municipais e de uma estrutura de atuação do Poder Público de Imperatriz/MA que é coordenada pela Secretaria Municipal de Regularização Fundiária (SERF), órgão da administração direta responsável por conduzir o processo de legalização permanente de imóveis em áreas urbanas irregularmente ocupadas para fins de moradia.

Os resultados da pesquisa, por meio de dados de Reurb extraídos do Relatório de Procedimentos SERF, revelaram que o Município de Imperatriz/MA vem avançando de forma significativa na sua política de regularização fundiária. Contudo, existe ainda muito a ser feito no programa municipal de Reurb, ante a demanda crescente de inadequação fundiária dos núcleos urbanos informais de habitação.

Dessa forma, considerando a ação de Reurb e o número de beneficiários contemplados com registros de imóveis nos últimos nove anos, totalizando cerca de 894 registros, restou evidenciada a necessidade de avanço mais expressivo nesse programa, o que pode ser alcançado por meio da gestão pública fundiária compartilhada entre o Município de Imperatriz e o Estado do Maranhão. Assim, se estes entes federados firmarem, cada vez mais, acordos de cooperação técnica, certamente haverá um grande impulso no programa local de Reurb.

Noutro ponto de atuação administrativa da SERF, atinente à ação de titulação definitiva de imóveis localizados em núcleos informais de domínio do Poder Público municipal, os resultados demonstraram avanços positivos nos últimos cinco anos, uma vez que foram entregues aproximadamente seis mil títulos definitivos de propriedade em vários núcleos urbanos de Imperatriz/MA.

Por fim, algumas questões sempre suscitarão debates e reclamarão estudos transversais de outras áreas do conhecimento, quais sejam: como o processo desregrado de expansão urbana torna complexas as ações ligadas à questão fundiária pelo governo local? Como esse fenômeno urbano impacta sensivelmente nas demandas pela instalação de infraestrutura e equipamentos públicos visando o ordenamento pleno e integrado dos núcleos urbanos? Como tornar cada vez mais eficiente a gestão pública fundiária, de forma a garantir o direito à propriedade, a função social da cidade e o bem-estar social, econômico e ambiental de seus habitantes?

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 10/09/2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)> Acesso em 10/09/2022.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. Manual de regularização fundiária urbana – REURB. 2º edição revisada e ampliada. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, 464 p.

FROTA, Henrique Botelho. A FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE COMO PARÂMETRO PARA TRATAMENTO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS. **Revista FIDES**, v. 6, n. 1, p. 37-52, dez. 2017. Disponível em <<http://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/202>>. Acesso em 26/08/2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021, 169p. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioDeficitHabitacionalnoBrasil20162019v1.0.pdf>>. Acesso em 10/09/2022.

IMPERATRIZ. **Lei Complementar nº 001 de 13 de dezembro de 2012**. Disponível em: <<https://www.camaraimperatriz.ma.gov.br/leis>>. Acesso em 10/09/2022.

IMPERATRIZ. **Lei Complementar nº 005 de 18 de dezembro de 2015**. Disponível em: <<https://www.camaraimperatriz.ma.gov.br/leis>>. Acesso em 10/09/2022.

IMPERATRIZ. **Lei Complementar nº 001 de 9 de abril de 2018**. Disponível em: <<https://www.camaraimperatriz.ma.gov.br/leis>>. Acesso em 10/09/2022.

IMPERATRIZ. **Relatório de Procedimentos SERF**. Secretaria Municipal de Regularização Fundiária – SERF. Imperatriz, 2022.

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, 13p. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em 18/09/2022.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A DIMENSÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E A BUSCA DE SUA EFETIVIDADE. **Revista Estudos Institucionais**,

v. 5, n. 3, p. 1093-1115, set./dez. 2019. Disponível em:  
<<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/issue/view/10>>. Acesso em 18/09/2022

MARICATO, Ermínia. Informalidade Urbana do Brasil: a lógica da cidade fraturada. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel (orgs.). A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública. São Paulo: EDUC, 2009. Disponível em <[https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/a-cidade-de-sc3a3o-paulo\\_relac3a7c3b5es-internacionais-e-gestc3a3o-pc3bablica.pdf](https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/a-cidade-de-sc3a3o-paulo_relac3a7c3b5es-internacionais-e-gestc3a3o-pc3bablica.pdf)>. Acesso em 25/08/2022.

MARTINS, Flávio Alves; GUEDES, Any Carolina Garcia. O SENTIDO CONTEMPORÂNEO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE À LUZ DA TEORIA CRÍTICA DO DIREITO PRIVADO. **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**, v. 6, n. 1, p. 125-146, jan/jun. 2020. Disponível em <<https://www.indexlaw.org/index.php/direitocivil/article/view/6557/pdf>>. Acesso em 05/09/2022

MASULLO, Yata Anderson Gonzaga. Produção de territórios informais e a regularização fundiária urbana no Maranhão, Brasil. **Revista Espaço e Geografia**, v. 25, n. 1, 2022 p. 135-160. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/espacoegeografia/article/view/42022>>. Acesso em: 10/09/2022.

MOCELIN, Heloisa Maldonado. **Regularização fundiária e o direito à moradia**: uma abordagem sobre ocupações urbanas na cidade industrial de Curitiba, Curitiba-PR. Anais da XI Semana de Geografia da Unicamp: Por uma geografia mestiça: América Latina no século XXI. Campinas: IG/UNICAMP, 2018, p. 68-76. Disponível em: <<https://ocs.ige.unicamp.br/ojs/semanageounicamp/article/view/3413>>. Acesso em: 10/09/2022.

MOREIRA, Paula Adelaide Mattos Santos; GERMANI, Guiomar Inez. RETROCESSOS OU CONTINUIDADE? QUESTÃO AGRÁRIA E A PROPRIEDADE PRIVADA NO BRASIL E SUAS REPERCUSSÕES NA POLÍTICA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA NO ESTADO DA BAHIA. **Revista NERA**, n. 59, p. 276-290, jun 2021. Disponível em <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/issue/view/473>> Acesso em 10/09/2022.

SEFFRIN, Geciana. Por cidades mais humanas: reflexões e instrumentos para a desmercantilização das cidades e arranjos sustentáveis na efetivação do direito à moradia. Dissertação de mestrado. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Campus Ijuí). Direitos Humanos. CDU: 34:711.4. Ijuí, 2017, 159 f. Disponível em <<https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/handle/123456789/6290>>. Acesso em 25/08/2022.



ZAKAYO, E. *et al.* Land Regularization and Community Development Nexus in Cities of Sub Saharan Africa: A Critical Review with Urban Growth and Development Perspectives. **International Journal of Scientific Research and Management IJSRM**. Volume 06. Issue 02. p. 1 – 12. 2018.