

CONGRESSO DE DIREITOS HUMANOS

DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES

LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO

STÉPHANI FLECK DA ROSA

REGINALDO DE SOUZA VIEIRA

A532

Anais do Congresso de Direitos Humanos [Recurso eletrônico on-line] Congresso de Direitos Humanos: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campo Grande;

Coordenadores: Vladmir Oliveira da Silveira, Livia Gaigher Bósio Campello e Elisaide Trevisam – Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-879-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Acesso à justiça e promoção dos direitos humanos e fundamentais.

1. Direitos humanos. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Acesso à justiça. I. Congresso de Direitos Humanos (1:2023 : Campo Grande, MS).

CDU: 34



CONGRESSO DE DIREITOS HUMANOS

DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Apresentação

O Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e o Observatório de direitos humanos, desenvolvimento sustentável e acesso à justiça realizou entre os dias 18 e 20 de outubro de 2023 o Congresso de Direitos Humanos, de forma híbrida e com o tema central “Acesso à justiça e promoção dos direitos humanos e fundamentais”, em parceria e apoio da Rede brasileira de pesquisa jurídica em direitos humanos (RBPJDH), do Instituto de Desenvolvimento Humano Global (IDHG), do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

O Congresso de Direitos Humanos, em sua primeira edição abrangeu todas as regiões do Brasil, além da submissão de trabalhos diretamente da Europa e América do Sul. Contou com a participação de docentes, graduandos, graduados, especializando, especialistas, mestrando, mestres, doutorandos e doutores de diversas instituições apresentando suas pesquisas em grupos de trabalho, além de palestras e conferências, promovendo, assim, discussões e debates enriquecedores para a consolidação da pesquisa científica internacional e brasileira.

Contemplando áreas vinculadas aos direitos humanos, foram submetidos mais de 150 artigos científicos, dos quais 100 foram aprovados para apresentação. Esses trabalhos passaram por um processo de submissão e avaliação às cegas por pares. Eles foram distribuídos em 6 Grupos de Trabalho na modalidade online, abrangendo diversas áreas do direito. Além disso, mais de 100 acadêmicos se inscreveram como ouvintes para participar do evento.

Resultado de um esforço em conjunto, o evento promoveu contribuições científicas valiosas na área de Direitos Humanos entre os participantes do evento, palestrantes e docentes notáveis na comunidade acadêmica. As pesquisas apresentadas durante o Congresso demonstram a importância do debate e estudo das temáticas pertinentes à sociedade contemporânea.

É com grande satisfação que apresentamos os Anais que podem ser prontamente classificados como elementos de significativa importância no conjunto de publicações dos eventos científicos. Isso ocorre devido à sua capacidade de documentar conhecimentos que,

no futuro, servirão como referência para direcionar novas investigações, tanto a nível nacional quanto internacional, revelando avanços notáveis dos temas centrais que constituem o cerne dos estudos na área jurídica.

Desejamos uma excelente leitura.

Vladmir Oliveira da Silveira

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Lívia Gaigher Bósio Campello

Coordenadora do Observatório de Direitos Humanos, Acesso à Justiça e Desenvolvimento Sustentável

Elisaide Trevisam

Vice-Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Vice-Coordenadora do Observatório de Direitos Humanos, Acesso à Justiça e Desenvolvimento Sustentável.

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA FINS SOCIAIS (REURB-S) E A
DIGNIDADE HUMANA: O GEOPROCESSAMENTO E TÉCNICAS DE
SENSORIAMENTO REMOTO VOLTADO À ANÁLISE DAS OCUPAÇÕES DE
SOLO IRREGULARES NA CIDADE DE CAMPO GRANDE/MS**

**LAND REGULARIZATION FOR SOCIAL PURPOSES (REURB-S) AND HUMAN
DIGNITY: GEOPROCESSING AND REMOTE SENSING TECHNIQUES
TOWARDS THE ANALYSIS OF IRREGULAR LAND OCCUPATIONS IN THE
CITY OF CAMPO GRANDE/MS**

**Ana Erika Magalhães Gomes Martins Carvalho ¹
Ariadne Barbosa Gonçalves
Antonio Conceicao Paranhos Filho**

Resumo

Neste estudo, analisamos as ocupações irregulares de solo em Campo Grande/MS, onde a AMHASF (Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários) trabalha eficazmente nesta temática. O presente estudo pretende analisar a REURB-S (Regularização Fundiária para fins Sociais) em paralelo à dignidade humana, com uso de técnicas de geoprocessamento para avaliar a ampliação destas áreas na cidade. Realizamos também análise normativa e jurisprudencial da regularização fundiária decorrente da Lei Federal nº 13.465/2017. Embora o tema seja polêmico, a principal conclusão é que a dignidade vem sendo respeitada em virtude da regularização dos núcleos na cidade de Campo Grande/MS.

Palavras-chave: Agência municipal de habitação e assuntos fundiários/amhasf, Moradia, Vida digna

Abstract/Resumen/Résumé

In this study, we analyzed irregular land occupations in Campo Grande/MS, where AMHASF (Municipal Housing and Land Affairs Agency) works effectively on this topic. The present study intends to analyze REURB-S (Land Regularization for Social Purposes) in parallel to human dignity, using geoprocessing techniques to evaluate the expansion of these areas in the city. We also carry out a normative and jurisprudential analysis of land regularization resulting from Law 13,465/2017. Although the topic is controversial, the main conclusion is that dignity has been respected due to the regularization of centers in the city of Campo Grande/MS.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Municipal housing and land affairs agency/amhasf, Home, Dignified life

¹ Advogada. Orientanda do Professor Antonio Paranhos (LabGis-FAENG) da UFMS. Especialista em Direito e Processo Previdenciário, Trabalho, Tributário, Administrativo e Gestão Pública, MBA em Direito Acidentário. Email: erikamagalhaesadv@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil possui diversas desigualdades sociais, bem como raciais, políticas, étnicas e outra, não menos importante, que é a fundiária, surgindo a necessidade de fazer um contraponto entre o princípio da dignidade da pessoa humana e o estudo do instituto da Regularização Fundiária para Fins Sociais (REURB-S), que vinha sendo discutido amplamente em congressos de direito civil no Brasil, em especial sobre regularização fundiária, mas que só ganhou forma e foi instituído a partir publicação da Lei Federal nº 13.465, de julho de 2017 (Brasil, Art. 13, I) advinda no intuito de regularizar as áreas de ocupação irregulares, especificamente as de baixa renda, bem como instituir o direito de laje, a fim de conceder, também, aos moradores de regiões carentes uma vida mais digna.

Conforme Moreira (2021, Par. 5), na cidade de Campo Grande/MS existem 38 ocupações subnormais, com 4.516 moradias distribuídas entre esses núcleos irregulares. Foi a partir de então que o estudo sobre a implantação da REURB-S surgiu, na tentativa de observar, juntamente com o uso do geoprocessamento e sensoriamento remoto as áreas com ocupação de solo irregulares na cidade de Campo Grande/MS para e através desta verificação, detectar quais extensões ainda não são regularizadas devidamente e daí em diante realizar uma análise temporal do crescimento dos mencionados núcleos entre os anos de 2013 a 2023. Também identificaremos quais políticas públicas estão sendo empregadas para a correta regularização fundiária.

De acordo com a coordenadora da Central Única das Favelas (CUFA) em Campo Grande, Letícia Polidório, além das 38 ocupações contabilizadas, outras sete estão em formação na beira dos córregos da Capital (Moreira, 2021, Par. 6). Assim, percebemos que realmente existe uma necessidade de identificar estas áreas, para buscar soluções às ocupações irregulares. Desta forma, no presente trabalho será analisada a situação atual das aglomerações subnormais e a possibilidade de uso da REURB-S, oriunda das alterações trazidas pela Lei Federal nº 13.465/2017.

O que se verifica sobre a norma supramencionada é a discussão entre os doutrinadores sobre a forma de aplicação prática, bem como qual seria a melhor forma de solucionar as aglomerações subnormais, pois para alguns seria mais correto buscar soluções para evitar as mencionadas aglomerações ou tentar encontrar políticas públicas para retirada dos moradores das áreas de risco e de construções irregulares para construções fornecidas pelos entes públicos.

Porém, a constitucionalidade da Lei nº 13.465, de julho de 2017 vem sendo discutida perante o Superior Tribunal Federal (STF), pois até o presente momento, três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) foram interpostas questionando a lei que instituiu a REURB, quais sejam: ADIs 5771, distribuída em 01 de setembro de 2017, pelo então Presidente da República, Michel Temer, através do Procurador Geral da República. A ADI 5787 foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, em 29 de setembro de 2017; e a 5883, distribuída em 23 de janeiro de 2018, pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, todos os processos estão conclusos com o relator.

De acordo com os críticos, especificamente da REURB-S, especialmente o ex-ministro da Justiça Eugênio Aragão, em carta ao então Procurador Geral da República, Sr. Rodrigo Janot (2017), assim relatou:

A Lei nº 13.465/2017 promove a privatização em massa e uma verdadeira liquidação dos bens comuns, impactando terras públicas, florestas, águas, e ilhas federais na Amazônia e Zona Costeira brasileira. As funções socioambientais, econômicas e arrecadatórias dos bens da União são violadas.

Portanto, verifica-se que, possivelmente, com o emprego da Lei Federal nº 13.465/2017 as áreas de preservação ambiental seriam prejudicadas, tendo em vista a facilidade que a Lei trouxe para regular as áreas ocupadas irregularmente pelos menos favorecidos que residem nestes núcleos de forma contínua, como sabemos, sendo relegados pelo poder público.

O presente estudo justifica-se, do mesmo modo, pela necessidade de analisar temporalmente as áreas de ocupação irregular na cidade de Campo Grande/MS e as políticas públicas já empregadas, assim como a utilização das técnicas de geoprocessamento para identificação das áreas ocupadas de forma irregular e a reflexão sobre a possível inconstitucionalidade da REURB-S (advinda da Lei Federal 13.465/2017). O intuito da lei foi favorável aos moradores, mas entende-se que existe um estudo de constitucionalidade a ser discutido no presente caso. A metodologia empregada é a dedutiva e indutiva.

Como dito, o geoprocessamento é um conjunto de tecnologias voltadas à coleta e tratamento de informações espaciais para um objetivo específico. As atividades envolvendo o geoprocessamento são executadas por sistemas específicos mais comumente chamados de Sistemas de Informação Geográfica (SIGs).

A situação fundiária dos moradores de aglomerados subnormais se choca com a burocracia estatal, uma vez que a mencionada REURB-S está vigente, mas não vem sendo aplicada em grande parte do Brasil, por problemas estruturais e pelas alegações de inconstitucionalidade apresentadas nas ADIs referidas anteriormente.

O teor da REURB-S e o paralelo entre a Constituição Federal vigente (Brasil, Art 183, Par. 3, 2016), além das ADIs supramencionadas, bem como os princípios do mínimo

existencial, perpassando pelo princípio da dignidade da pessoa humana em comparação à Lei 13.465/2017, que instituiu, dentre outros institutos, a REURB-S, também serão analisados no presente estudo.

2 REURB-S E A DIGNIDADE HUMANA

Devemos, a princípio, ressaltar que o Brasil, em sua origem, foi uma colônia de exploração e, desde o início da escravidão os negros eram identificados como *res* (latim - coisas). Saliente-se que o país recebeu a maior quantidade de negros em todo o Ocidente. Carranço (2021, Par. 7) informa que números do início do século 19 sugerem que a população de escravizados no Brasil chegou a cerca de 1 milhão de pessoas, num país com uma população de 3,5 milhões.

Demonstra-se, portanto, a tamanha desigualdade social que adveio da colonização de exploração ocorrida no país, que refletiu negativamente na situação fundiária e domina até a presente data, mesmo com políticas públicas a favor do negro ainda não existe a equivalência de moradia entre negros e brancos no Brasil. Esta chaga está encrustada na sociedade até ao momento, eis que desde o advento da escravidão se inicia a desigualdade fundiária.

Estes mesmos escravos iniciaram o desenvolvimento de aglomerados subnormais, como os que vemos em Salvador/BA e no Rio de Janeiro/RJ, onde existiam a maior parte dos escravos entre o início do tráfico negreiro e a abolição da escravatura.

Demari (2011) lembra que o direito à moradia digna foi consagrado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e erigido à categoria de direito social fundamental na nossa Carta Constitucional pela Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000. Na esfera infraconstitucional, o Estatuto da Cidade também estabelece que a política urbana tem, entre suas diretrizes básicas, o direito do cidadão à terra urbana e à moradia, para as presentes e futuras gerações, no intuito de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Como dito, todo cidadão, em respeito à dignidade da pessoa humana, consoante o disposto no art. 1º, III de nossa Carta Magna, merece ter um lugar para chamar de lar. Portanto, a edilidade municipal ou até mesmo estadual, podem, isolada ou conjuntamente, trabalhar para minimizar a desigualdade fundiária, já que o país possui um grande déficit de habitações.

Comparato (2003, p. 203) afirma que:

[...] a elevação do nível de vida e da qualidade de vida das populações carentes supõe, no mínimo, um programa conjugado de medidas governamentais no campo do trabalho, da saúde, da previdência social, da educação e da **habitação popular**. (Comparato, 2003, p.203, grifo nosso)

Assim, a base da dignidade da vida humana também está amparada na habitação, eis que é um direito básico inscrito no art. 6º da Constituição Federal de nosso país, inserido posterior à constituinte, com o advento da Emenda 26/2000, portanto, um direito fundamental a qualquer ser humano que deseje ter uma vida minimamente digna. Comparato (2003, p. 203) salienta que a melhoria do habitat urbano pressupõe uma infraestrutura adequada, no tocante a serviços públicos de saneamento e transporte, o respeito constante aos ecossistemas, bem como a ampliação das oportunidades de emprego.

Ou seja, mesmo que haja uma habitação popular digna e à disposição, faz-se necessárias políticas públicas de saneamento, transporte, proteção ao meio ambiente natural, bem como equipamentos urbanos necessários ao funcionamento dos núcleos, além de melhores condições de emprego. Para tanto é preciso fornecimento de cursos profissionalizantes e subsídios governamentais para a melhor formação do cidadão, a fim de que este possa optar em ser empregado ou trabalhar de forma autônoma.

Tartuce (2018, p. 2) informa que:

Quanto à distribuição da propriedade urbana, os problemas que ocorreram no campo acabaram se repetindo nas cidades, fazendo eclodir, na grande maioria dos Municípios brasileiros, habitações em situações precárias, especialmente em favelas, hoje denominadas comunidades. Diante dessa realidade, nos últimos anos, surgiu uma preocupação do legislador em buscar uma regularização possível dessas áreas, por institutos jurídicos diversos. Almeja-se retirar tais situações dominiais de um “underground jurídico” ou, como afirmam os italianos, do *il Torto para o il Diritto*.

Desta forma, a moradia digna é fundamento de nossa Constituição, e, portanto, este princípio deve ser respeitado pelos entes públicos. Com o advento da lei que instituiu a REURB-S, verificamos que se inicia uma melhoria na regularização fundiária no Estado do Mato Grosso do Sul e na cidade de Campo Grande, sua capital, uma vez que a Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários (AMHASF) vem aplicando políticas públicas para regularizar as áreas invadidas. É sabido que o Estatuto das Cidades, ou seja, a Lei Federal 10.257, aprovada no dia 10 de julho de 2001, veio organizar a política urbana, conforme podemos observar no artigo 1º da mencionada norma:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.
Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece 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.

O citado artigo trata acerca da forma de executar a política urbana. Neste trabalho apresentamos a forma que o Município de Campo Grande/MS trata a propriedade urbana, ou seja, em detrimento do bem coletivo, além do bem-estar dos indivíduos que residem na cidade, e em especial não impactando o meio ambiente.

A referida norma regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. O artigo 182 dispõe que a política urbana é de responsabilidade do município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. Estabelece, ainda, que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano, devendo definir qual deve ser o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal, fazendo com que todos os imóveis cumpram sua função social (Carvalho; Rossbach, 2010, p. 91).

Assim, faz-se necessário que não haja ocupações irregulares e que estas, consequentemente, cumpram sua função social. Para tanto, a AMHASF (Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários de Campo Grande/MS) se utiliza de acompanhamento diuturno a fim de identificar ocupações irregulares e que não respeitam o marco temporal nos moldes do art. 1º da lei 13.465/2017. As ocupações passíveis de regularização são aquelas instaladas até 22 de dezembro de 2016, o que entendemos salutar, até mesmo porque deve ser respeitada a nova redação dada aos artigos 1º, 2º e 9º da Medida Provisória 2.220/01 (Brasil, Art. 77, Lei 13.465/2017).

Tartuce (2018, p. 2) ressalta que também merece destaque a Medida Provisória 2.220/2001 – incrivelmente, ainda em tramitação –, que regula a concessão de uso para fins de moradia. Nos termos do seu art. 1º, ora modificado pela Lei 13.465/2017,

Aquele que, até **22 de dezembro de 2016**, possuir como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Brasil, 2017, grifo nosso)

Ou seja, aquele que ocupa área pública de até 250 metros quadrados, por cinco anos, continuamente e sem oposição, utilizando-a para moradia ou de sua família tem direito a concessão de uso, comprovando-se a posse, porém não pode ser proprietário ou concessionário de qualquer outro imóvel urbano ou rural. Assim, tal determinação legal está sendo aplicada pela AMHASF que utiliza este marco temporal para diferenciar as ocupações legais e ilegais na cidade de Campo Grande, MS.

Sabino (2023, Par. 10) leciona que a legitimação fundiária, venda direta aos ocupantes e concessão de uso especial para fins de moradia somente podem ser conferidos para os núcleos consolidados até 22 de dezembro de 2016. Os demais institutos jurídicos não exigem esse marco temporal. É o caso da "legitimação de posse", da "concessão de direito real de uso", dos "contratos de compromisso de compra e venda", da "usucapião".

Assim, a Lei Federal nº 13.465, de julho de 2017, conhecida como REURB, veio na tentativa de solucionar o problema da regularização fundiária no Brasil, incluindo, também, o direito de laje. Porém, a lei autoriza a regularização fundiária em áreas públicas, o que vem gerando inúmeras querelas e dificultando a aplicação da norma. Esta é uma das razões da demasiada quantidade de Ações Diretas de Inconstitucionalidade perpetradas em face da mencionada norma.

A REURB, inicialmente, trata da regularização fundiária dos assentamentos e a concessão dos mencionados títulos a quem tinha mais de 15 anos de posse, devendo o título ser entregue tanto à mulher quanto ao homem. O Enunciado 492 do CJF assim indica: “A posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela”.

Assim, a AMHASF, antes de efetivar a regularização fundiária, solicita ao ocupante a comprovação da posse, salientando que este fato deve ter ocorrido até 22 de dezembro de 2016. Após este marco temporal resta subentendido que as ocupações serão consideradas ilegais. Saliente-se que todas as determinações legais da REURB estão sendo cumpridas, até então, pela edilidade municipal, em específico pela AMHASF, que realiza todos os estudos técnicos, de forma interdisciplinar, uma vez que todas as secretarias (pertinentes a temática) são envolvidas para análise da viabilidade do núcleo de regularização fundiária.

O art. 11, § 3º da Lei Federal nº 13.465, de julho de 2017 indica que a concessão de direito real se dará de forma gratuita, mas não pode ocorrer em área com demanda judicial pendente. Caso não haja litígio, será exigida a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que estas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Portanto, faz-se necessário estudo técnico para comprovar as interferências que a REURB-S trará nas áreas de conservação. Tais estudos vêm sendo feitos pela AMHASF, no Município de Campo Grande/MS. Realiza-se, primeiramente, um levantamento topográfico, bem como interdisciplinar para evidenciar se existirá algum impacto ambiental que venha a impedir a implantação do núcleo da regularização fundiária.

2.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA CONFORME A LEI 13.465/2017

A REURB-S, ou seja, Regularização Urbana de Interesse Social (REURB-S) é utilizada para regularização fundiária nos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, fazendo um paralelo com as determinações normativas da Lei Federal nº 13.465/2017. No artigo 14 da mencionada lei, constam os legitimados para requerer a REURB.

Como se vê, existem vários legitimados para a requisição da REURB, tais como os entes públicos, pessoas jurídicas, cooperativas habitacionais, associação de moradores, os próprios ocupantes, os proprietários dos imóveis ou terrenos, a defensoria pública e o Ministério Público. Para a efetivação da propriedade, conforme art. 15, no âmbito da REURB-S, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, existem vários institutos jurídicos para legitimação de posse.

Todos os institutos, tais como usucapião, desapropriação, legitimação fundiária e legitimação de posse, podem ser utilizados para a regularização fundiária, inclusive no caso de Campo Grande/MS, através da AMHASF, que efetiva a regularização dos lotes, implantando os equipamentos públicos comunitários necessários, tais como implantação saneamento básico, iluminação, calçamento e disponibiliza para os moradores a área, depois de regularizar a propriedade. Ao final de todo o processo, os ocupantes são intimados pela Agência para pagamento parcelado dos lotes.

Consoante determina o art. 31 da Lei nº 13.465/2017, instaurada a REURB-S, o município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.

Como visto, a prefeitura deve se responsabilizar pela notificação dos proprietários dos imóveis, ou dos terrenos, para que em 30 dias apresentem impugnação, caso queiram, além dos confinantes e terceiros em casos de imóveis públicos, que deverão impugnar em 30 dias. A notificação que será feita por Aviso de Recebimento, devendo ser realizada por edital em caso de ausência do proprietário ou caso este venha a se opor ao recebimento da notificação. Todos estes procedimentos são fundamentais para o respeito ao princípio do contraditório e ampla defesa, como determina o art. 5º, LV da Constituição Federal.

Conforme Seção II, Do Projeto de Regularização Fundiária, o art. 35 da referida Lei que instituiu a REURB-S determina que projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo, 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.

O inciso III do retromencionado artigo determina que será realizado 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. Além de estudo técnico para situação de risco, estudo técnico ambiental, para os fins previstos na Lei 13.465/2017. Também se faz necessário a formulação de 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 e termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico.

O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

Assim, cabe ao poder público, na REURB-S, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização. Bem como arcar com os ônus de sua manutenção, podendo utilizar-se de recursos financeiros públicos e privados, conforme art. 37 da lei da REURB, sendo de responsabilidade do mesmo poder público, consoante § 1º do já citado artigo realizar os projetos e as obras de infraestrutura essencial na REURB-S ou REURB-E (REURB de Interesse Específico). Incluindo vias de acesso, iluminação pública, solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais, ligações domiciliares de abastecimento de água e de energia elétrica e valores despendidos com indenizações aos antigos proprietários.

Poderão ser financiados com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), bem como por outras fontes de financiamento públicas, privadas ou internacionais, conforme determina a Lei 13.465/2017.

Como ocorre no município de Campo Grande, conforme § 2º do art. 37 da Lei 13.465/2017, é garantida a previsão de restituição integral dos valores disponibilizados, ficando autorizados a realizar as operações financeiras para as obras de infraestrutura referidas no § 1º

os órgãos federais, estaduais e municipais, inclusive sociedades de economia mista, que operem na execução de política habitacional e de infraestruturas conexas.

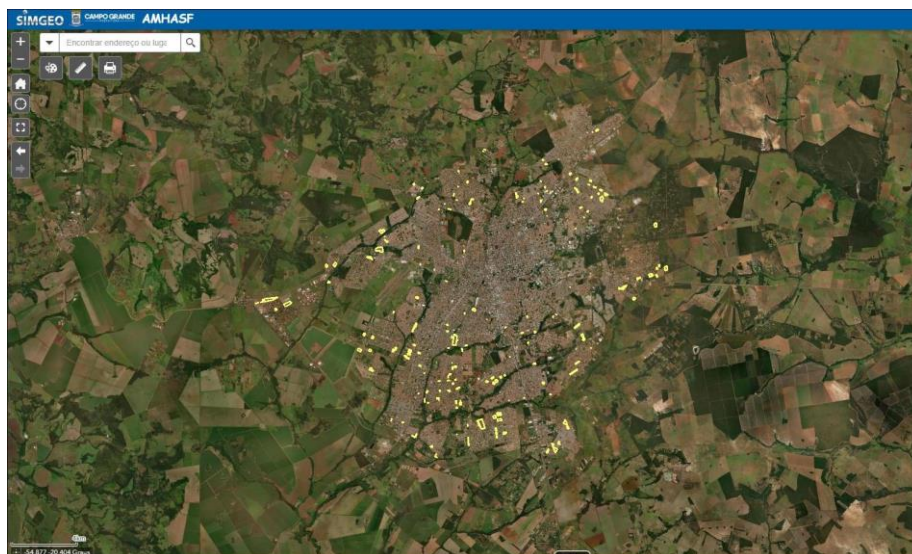
Por fim, é expedida a CRF – Certidão de Regularização Fundiária, constando o nome do núcleo urbano, a localização, modalidade de regularização, responsabilidades das obras e serviços no cronograma, tamanho da área regularizada e os nomes dos ocupantes.

Por conseguinte, entende-se que a Lei da REURB trouxe maior dignidade humana aos moradores de áreas irregulares, concedendo, assim, maior autonomia e respeito aos titulares dos lotes. Como dito, o município é um dos legitimados para o processo de regularização da área ocupada irregularmente, sendo o melhor responsável para processar o pedido, pois detém o conhecimento do tamanho correto de arruamento, dimensões máximas do lote, se esta área está em Área de Preservação Ambiental ou de Área de Proteção Permanente. Se estiver em área de APP o Município de Campo Grande/MS não autoriza a legitimação, apenas em áreas de preservação ambiental, em respeito ao décimo primeiro dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU de tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

3 DA POLÍTICA PÚBLICA APLICADA PELA AMHASF NA CIDADE DE CAMPO GRANDE/MS

A Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários (AMHASF) é um órgão municipal de Campo Grande/MS que, dentre outras coisas, sob os fundamentos da Lei 13.465/2017 realiza regularização fundiária, em especial aplicando a REURB-S. Para tanto, a mencionada Agência realiza a implantação da infraestrutura básica e prepara todas as políticas públicas necessárias para regularizar as áreas ocupadas até 22 de dezembro de 2016, como determina a norma anteriormente citada. Atualmente existem 211 processos dos núcleos já deferidos em toda a cidade, identificados pelos desenhos em amarelo, como se vê na imagem de satélite abaixo:

Figura 1: Processo dos Núcleos da AMHASF



Fonte: LandSat SIMGEO AMHASF (2023)

Na figura 1 podemos identificar as áreas em amarelo, que são as já regularizadas pela AMHASF, ou seja, um total de 211 núcleos habitacionais. A agência realiza estudo multidisciplinar para aprovar os núcleos de regularização fundiária. Existem, também, cerca de 300 núcleos em análise de viabilidade para REUB-S e outras ainda não mapeadas. A AMHASF trabalha com a regularização de áreas ocupadas até dezembro de 2016, conforme determina a lei da REURB. Quanto às ocupações irregulares, a Agência inibe ao máximo, especialmente as realizadas após 22 de dezembro de 2016.

Para a delimitação das áreas a serem alvo da regularização fundiária a Agência dispõe dos trabalhos da Agência Municipal de Meio ambiente e Planejamento Urbano (PLANURB), que realiza o detalhamento dos núcleos de regularização fundiária. Para identificação das áreas em processo de regularização, a Agência utiliza o Sistema de Informações Municipais Georreferenciadas (SIMGEO).

Várias são as partes legítimas para requerer a implantação de uma REURB-S. Consoante disposto na Lei nº 13.465/2017 o requerimento de REURB-S pode ser realizado pelo morador, pode ocorrer também por manifestação do município, através da Defensoria Pública, ofício de vereador, associação de moradores ou Ministério Público. Depois da manifestação de uma destas partes é realizado um estudo de viabilidade da REURB-S. Logo em seguida, faz-se uma visita ao local.

A Agência analisa o marco temporal para inibir ocupações ilegais. As Secretarias que auxiliam no laudo para regularização fundiária são a SEMADUR (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Gestão Urbana), AGETTRAN (Agência Municipal de Transporte e Trânsito)

e o jurídico da AMHASF para aprovar ou não. É a SEMADUR quem aprova o mapa cartográfico.

Se deferido, a Coordenadora da AMHASF inicia o projeto de REURB, faz-se fotografias, depois é realizado o estudo social, o projeto cartográfico, em seguida vai para tramitação e aprovação do projeto, verificando se há lotes enclausurados. Caso existam, estes são reorganizados, respeitando o Plano Diretor de Campo Grande, ou seja, Lei complementar n. 341, de 4 de dezembro de 2018. Também se trabalha o arruamento com, no mínimo, 7 metros de largura. Ressalte-se que os lotes deverão ser pagos pelos empossados ao final do processo de regularização.

O pagamento dos lotes funciona com um “mini” IPTU, ou seja, o morador pagará R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) em um prazo máximo de 20 anos para subsidiar as despesas da implantação da REURB-S. Os boletos são pagos no posto de arrecadação localizado no Shopping Pátio Central de Campo Grande, MS. Respeitando a lei vigente, a secretaria não realiza REURB em APP (Área de Preservação Permanente), mas é possível realizar em APA (Área de Preservação Ambiental), porém, como dito anteriormente, faz-se necessário estudos prévios.

Para os moradores que ainda estão realizando a construção das casas, pode ser utilizado o CredHabita, que é um programa para aquisição de material de construção, com pagamento facilitado pela AMHASF.

Portanto, verifica-se que existem muitas áreas ainda em estudo para análise de viabilidade de implantação de núcleos de regularização fundiária, bem como a Homex, localizada no Bairro Paulo Coelho Machado, em Campo Grande, que é um dos maiores núcleos que ainda está em estudo de viabilidade de implantação da regularização fundiária. Ao final da pesquisa iremos realizar um levantamento através entrevistas com as pessoas que residem nas áreas de ocupação irregular para identificar a origem, gênero, idade, profissão e renda dos moradores e averiguar se estes já possuíram ilegalmente outras áreas ou até mesmo foram proprietários de outros lotes de forma regular, além de fazermos o estudo estatístico através das mencionadas entrevistas.

4 DO ESTUDO DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI FEDERAL Nº 13.465/2017

O direito à moradia é princípio basilar incluído na Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1998, conforme o art. 6º, que só veio a ocorrer em 14 de fevereiro de 2000, através da Emenda Constitucional n.º 26. Assim, Costa (2007, p. 3) leciona que o direito

à moradia estava implícito na condição digna da existência humana, tutelada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que é no exercício deste direito que outros também são exercidos, como o direito ao patrimônio, à intimidade e à vida privada.

Após discussões entre os doutrinadores, finalmente foi publicada a Lei Federal nº 13.465/2017, que trata das formas de regularização fundiária, tais como a REURB-E, REURB-S e direito de Laje. A primeira trata da regularização fundiária de áreas especiais, a segunda visa regularizar áreas de interesse social e por fim o direito de laje, como exemplo, podemos identificar as áreas de comunidades, tais como ocorre no Rio de Janeiro/RJ.

A lei brasileira autoriza o cidadão a adquirir a propriedade de um bem, seja móvel ou imóvel, pelo uso por um determinado tempo, sem interrupção. Desde que cumpra os requisitos exigidos pela lei, através de várias formas de regularização fundiária, tais como pela usucapião, conforme dispõe o artigo 183 da Constituição Federal e no artigo 1.240 do Código Civil. Para que o direito seja reconhecido, faz-se necessária a decisão judicial ou procedimento extrajudicial em cartório de registro de imóveis, contanto que o interessado seja representado por um advogado.

Ocorre que a Lei nº 13.465/2017 autoriza que as Áreas de Preservação Ambiental, bem como de propriedades públicas, ocupadas irregularmente, possam ser regularizadas, com a própria autorização dos entes públicos. A discussão é que muitas áreas na Amazônia e demais áreas verdes ao longo do país poderão ser regularizadas de forma a gerar impactos ambientais graves, permanentes e irreversíveis, pois é provável que os moradores continuem residindo nas áreas que não terão como se regenerar novamente.

Todavia, em nenhuma hipótese é possível usucapião de bem público, consoante os termos do art. 183, parágrafo 3º da Constituição Federal. Por estas questões que malferem a Constituição Federal, o Presidente da República Michel Temer, decidiu ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da mencionada lei, ou seja, a ADI 5771, através do Procurador Geral da República. Também tramita no STF a ADI 5787 a qual foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores e a ADI 5883 interposta pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, todos os processos estão conclusos com o relator aguardando julgamento.

Ao opinar pela inconstitucionalidade dos dispositivos, a Procuradoria Geral da República salientou que a CF/88 consolidou o papel central das municipalidades no planejamento da política urbana e na elaboração do plano diretor. Sendo que ela define a competência concorrente da União, dos Estados e do DF para tratar sobre o direito urbanístico cabendo ao primeiro ente a criação de normas gerais. (Migalhas, 2019, par. 4)

Segundo o Instituto dos Arquitetos do Brasil, o município é o ente responsável por planejar e executar sua política de desenvolvimento urbano. Essa atribuição, conforme a entidade, não retira as responsabilidades e competências da União ou dos estados, mas as delimita, pois não cabe a estes entes conhecer as particularidades e os interesses locais, os recursos disponíveis ou a concretude do território e de suas relações jurídicas.

Portanto, a celeuma em relação à Lei nº 13.465/2017 não tem data para findar, nem tampouco saberemos se as áreas públicas já transformadas em REURB-S serão desfeitas, após a análise das ADIs que se encontram pendentes de julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. Sabemos apenas que REURB-S é uma política pública que deve ser implementada, porém, respeitando-se a Constituição Federal de 1988.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A distribuição de moradia no Brasil não é equânime. Sabemos que os mais abastados possuem condições de adquirir espaços urbanos, glebas rurais (latifúndios) e grandes espaços geográficos, enquanto que os menos favorecidos ficam à mercê das políticas públicas, quando existem, tais como programas sociais ou até mesmo buscar ocupações irregulares, como no caso estudado nesta pesquisa.

O princípio da dignidade da pessoa humana, encartado no art. 1º, III de nossa Constituição Federal determina que o Estado deve garantir as necessidades vitais de cada indivíduo. Assim, é fundamento basilar da República. Um desses direitos é a moradia digna, que, no caso do município de Campo Grande/MS está sendo respeitado, em relação às ocupações irregulares que foram realizadas até 22 de dezembro de 2016, como determina a legislação vigente, ou seja, a Lei nº 13.465/2017.

Moraes (2020, p. 79-80), em sua obra “Direito Constitucional”, conceitua dignidade como:

[...] unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos e a busca ao Direito à Felicidade.

Assim, a dignidade da pessoa humana é atributo inerente da pessoa - como sujeito, e não como objeto, coisa ou instrumento – limite transcendente do poder constituinte (Miranda, 2014 *apud* Gouveia, 2007, p. 75), diríamos mesmo um meta-princípio.

A mencionada lei trata acerca da legitimação e regularização fundiária, também, das áreas públicas e na Amazônia, bem como do direito de laje. Porém, tal norma é alvo de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade, que estão tramitando no STF. Todas, até o momento, estão com o relator (ministro que analisa inicialmente a causa) em pendência de julgamento.

O uso de geoprocessamento e sensoriamento remoto é de suma relevância para identificarmos as áreas de ocupação irregular de solo, utilizando-se também das práticas de sensoriamento remoto para aquisição de imagens das áreas que são importantes para análise do desenvolvimento das REURB-S na cidade Campo Grande, MS. Além do mais, com essas ferramentas percebe-se o que existe no entorno das áreas, a fim de identificar se os imóveis se encontram em Área de Preservação Ambiental ou Área de Preservação Permanente, para evitar que os moradores permaneçam nos locais de forma irregular e sejam realocados para outras áreas, respeitando, assim o Plano Diretor municipal.

Uma das críticas à Lei nº 13.465/2017 é que a mesma autoriza o desrespeito à Constituição e as normas municipais, uma vez que a citada Lei autoriza a ocupação de solo em APA e áreas públicas, bem como permite a regularização fundiária de áreas que não respeitam o Plano Diretor da cidade, sendo uma das razões do ajuizamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade já mencionadas.

Como trabalhos futuros deverão ser realizadas entrevistas com os moradores para identificarmos a origem, gênero, faixa etária e renda dos residentes e o que os levaram a ocupar irregularmente o espaço urbano, bem como apresentar projeto de lei para ampliar o acesso à moradia em favor das mulheres e idosos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Regularização Fundiária para fins Sociais é relevante, pois dá dignidade aos moradores das localidades com ocupação irregular do solo. Na cidade de Campo Grande/MS, identificamos que a AMHASF cumpre todos os ditames legais para concessão da regularização fundiária, tais como avaliação da área, estudo multidisciplinar e de impacto ambiental, além de conceder parcelamento para pagamento das áreas regularizadas.

Esta pesquisa foi dividida em quatro áreas, ou seja, REURB-S e a dignidade humana, Regularização fundiária conforme a Lei Federal nº 13.465/2017, da política pública aplicada

pela AMHASF na cidade de Campo Grande/MS e o estudo da constitucionalidade da Lei Federal n. 13.465/2017.

Quanto à dignidade humana, a mencionada lei da REURB veio no intuito de legitimar as áreas irregulares, concedendo, assim, maior dignidade aos moradores de áreas irregulares, através da regularização fundiária. Porém, entende-se que a mencionada norma é parcialmente inconstitucional, pois não respeitou os ditames da Constituição, em virtude de autorizar a legitimação de áreas urbanas, o que é vedado em nossa Carta Magna. Está explícito que a Constituição Federal, em seus artigos 183, § 3º, e 191, parágrafo único, estabelece expressamente que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. O tema também é retratado no Código Civil, dispondo-se no art. 102 que “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”, ou seja, a mencionada norma malfez esta determinação constitucional. Portanto, deve ser declarada, parcialmente, inconstitucional.

Com relação à AMHASF, verificamos que a mencionada Agência, cumprindo a lei vigente já formalizou 211 núcleos de regularização fundiária e conta com cerca de 300 áreas em processo de regularização, sendo a Homex, localizada no Bairro Paulo Coelho Machado, uma das áreas que está em processo de estudo tanto na Agência quanto na Planurb.

Para o geoprocessamento, percebeu-se por meio de imagens fornecidas do SIMGEO da Amhasf, oriundas do LandSat, a delimitação das áreas já regularizadas. O uso do sensoriamento remoto para identificar mais precisamente as áreas em estudo também é ferramenta que contribui para uma análise mais acurada sobre a situação das moradias irregulares para fins de aplicação da REURB-S.

Portanto, no presente trabalho, identificou-se que a REURB-S, como política pública, trouxe maior dignidade humana para os moradores de áreas irregulares, pois a partir da regularização fundiária, deverão ter a titulação da sua propriedade. Assim, os proprietários dos núcleos poderão realizar financiamentos imobiliários, além de alienar os bens imóveis com maior valor agregado, garantindo, portanto, o direito à felicidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: 18 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L13.465.htm. Acesso em: 18 jun. 2023.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (org.) **O estatuto da cidade:** comentado. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010.

CARRANÇA, Thais. **Como a escravidão atrasou o processo de industrialização do Brasil.** BBC News Brasil em São Paulo. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55670561#:~:text='Escravid%C3%A3o%20foi%20um%20desastre%20e%20atrasou%20o%20pa%C3%ADs'&text=Mas%20que%20havia%20limites%20para,deles%20na%20agricultura%20era%20maior>. Acesso em: 21 jun. 2023

CAVALCANTI, Izabela; BENITEZ, Jéssica; SOLANO, Idaicy. Projeto de regularização fundiária na Homex é aprovado: a decisão beneficia 7 mil pessoas que moram na área invadida, localizada no Bairro Jardim Centro Oeste. **CAMPO GRANDE NEWS.** Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/politica/projeto-de-regularizacao-fundiaria-nahomex-e-aprovado>. Acesso em: 18 jun. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 3. ed. São Paulo Saraiva, 2003.

COSTA, Maria Amélia da. Direito à moradia na constituição da república – considerações a respeito de sua positivação e fundamentação. **Revista do Conpedi.** 2007. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=58d2d622ed4026ca>. Acesso em: 28 jun. 2023.

DEMARI, Lisandra. Regularização Fundiária: conceitos básicos. In: PROCURADORIA GERAL DA JUSTIÇA. **Regularização fundiária:** como implementar. Porto Alegre: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAUF, 2011.

MIGALHAS. **ADIn 5.883:** Lei sobre regularização fundiária é inconstitucional, afirma PGR. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/294058/lei-sobre-regularizacao-fundiaria-e-inconstitucional--afirma-pgr>. 2019. Acesso em: 28 jun. 2023.

MIRANDA, Jorge. A dignidade da pessoa humana e a unidade valorativa do sistema de direitos fundamentais. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro: MPRJ, n. 52, p. 21, abr./jun. 2014.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 36. ed. São Paulo. Atlas, 2020.

MOREIRA, Rafaela. Em 10 anos, Campo Grande dobra número de favelas e hoje tem 38 ocupações: Em 2011, a prefeitura estimava ter 16 ocupações e atualmente já contabiliza crescimento de 57%. **Diário MS News/Correio do Estado.** 2021. Disponível em: <https://diariomsnews.com.br/noticias/aumenta-o-numero-de-favelas-em-campo-grande/#:~:text=Campo%20Grande%20tem%2038%20favelas,beira%20dos%20c%C3%B3rregos%20da%20Capital>. Acesso em: 18 jun. 2023.

RIBEIRO, José Kelton; BARROS, Renato Oliveira; LIMA, Ernane Cortez. Uso e ocupação do solo através de técnicas de geoprocessamento na cidade de Sobral-CE. **Revista da Casa da Geografia de Sobral**, Sobral/CE, v. 21, n. 2, p. 540-549, set. 2019. Disponível em: <http://uvanet.br/rcgs>. Acesso em: 18 jun. 2023. Dossiê.

SABINO, Jamilson Lisboa. **Marco temporal na regularização fundiária urbana**. [Online]. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/388363/marco-temporal-na-regularizacao-fundiaria-urbana>. Acesso em: 12 set. 2023.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

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

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 06 maio 2023.