

Curso de Política

Habitacional

e Orçamento

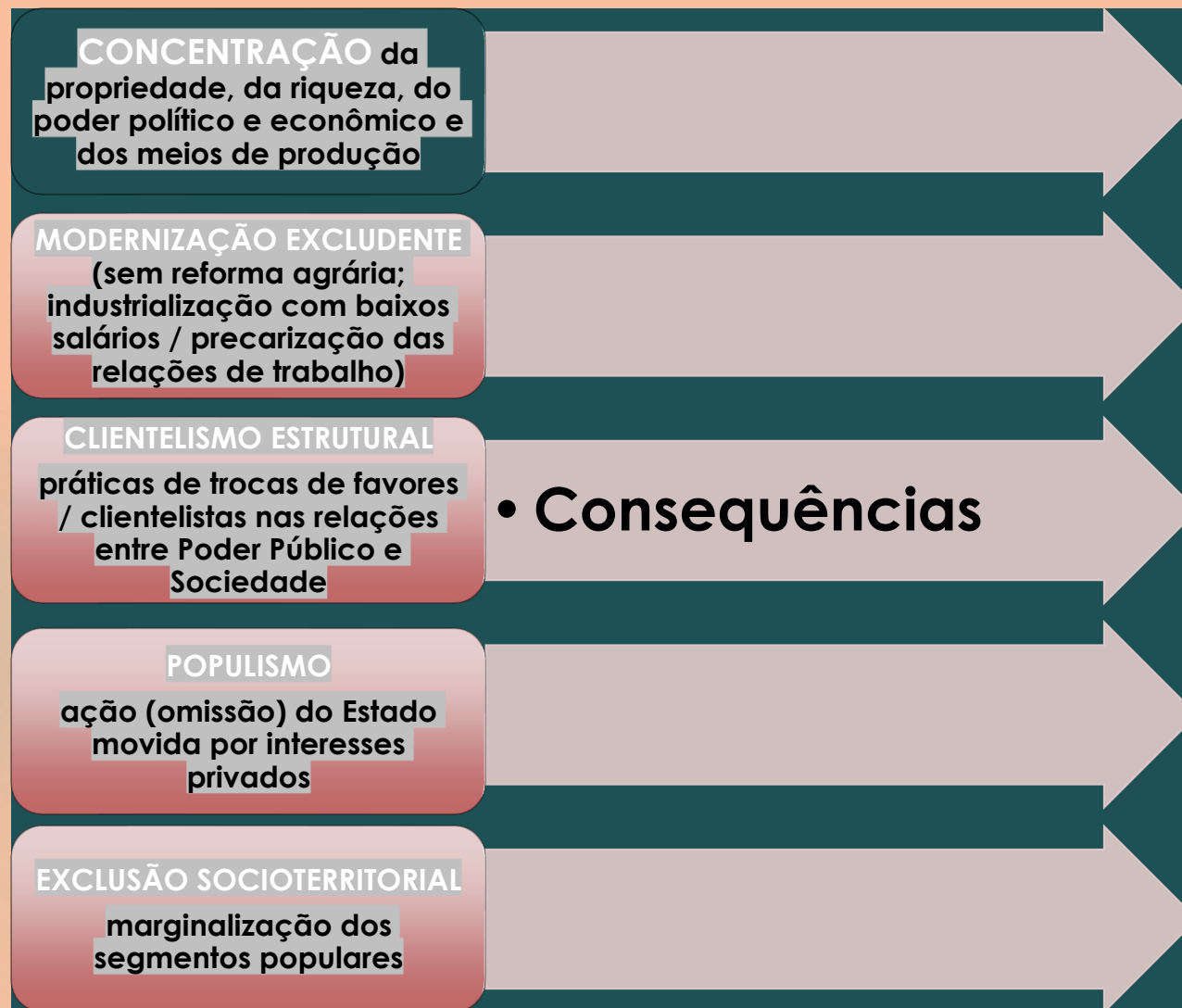
► **AULA 2: Informalidade da Terra e Regularização Fundiária**

► Rosane Tierno

► 21 Setembro 2025



Formação das Cidades Brasileiras

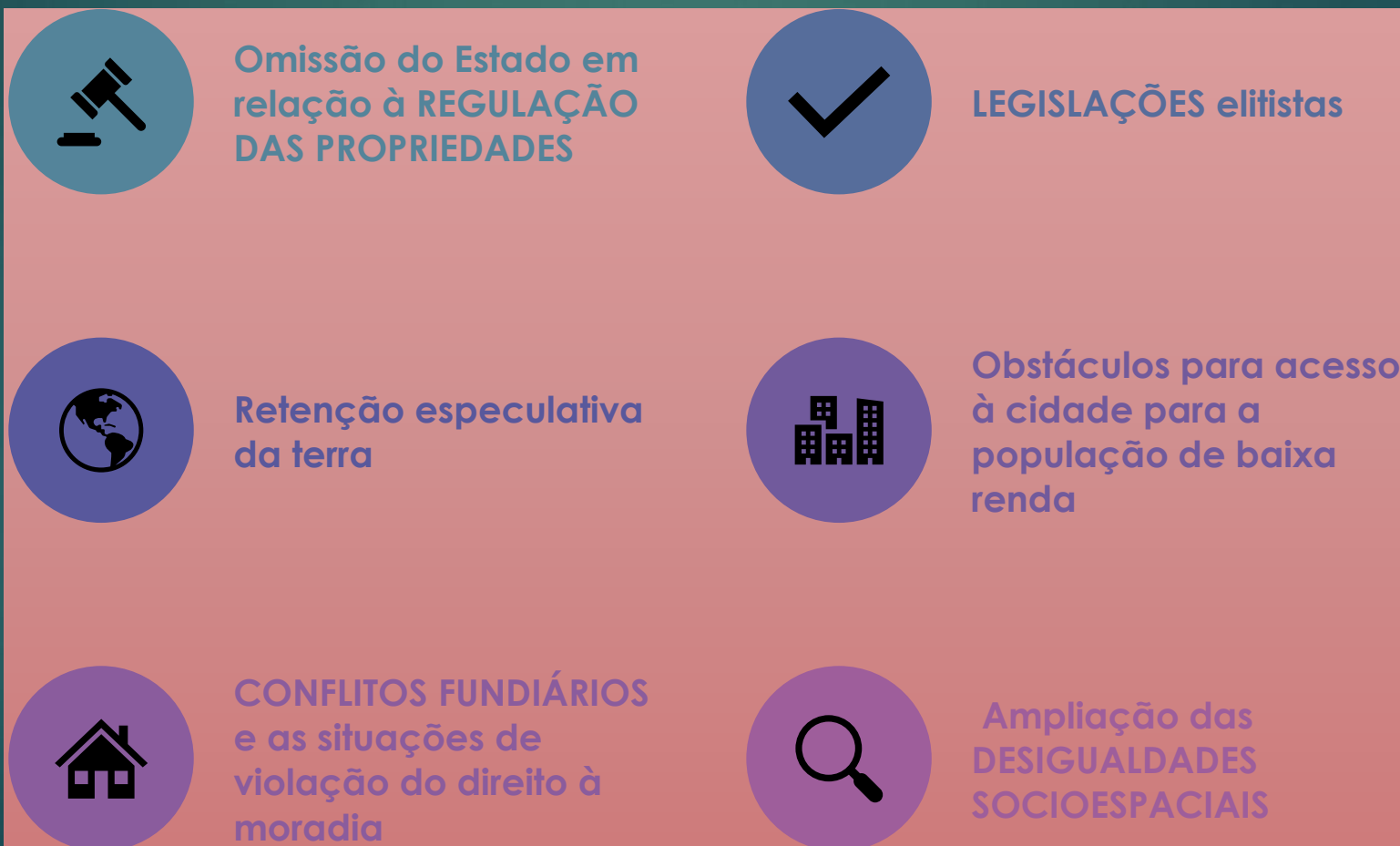


Dificuldades para a construção de política públicas em uma perspectiva de **GARANTIA DE DIREITOS** para as população vulnerável

AMPLIAÇÃO DAS DESIGUALDADES SÓCIO-ECONÔMICAS-POLÍTICAS

Os grupos de baixa renda, mais vulneráveis socialmente têm menos acesso a direitos e têm dificuldade para que seus interesses sejam representados no sistema político

Aspectos do contexto histórico que refletem sobre a questão urbana



Aspectos do contexto histórico que refletem na questão urbana

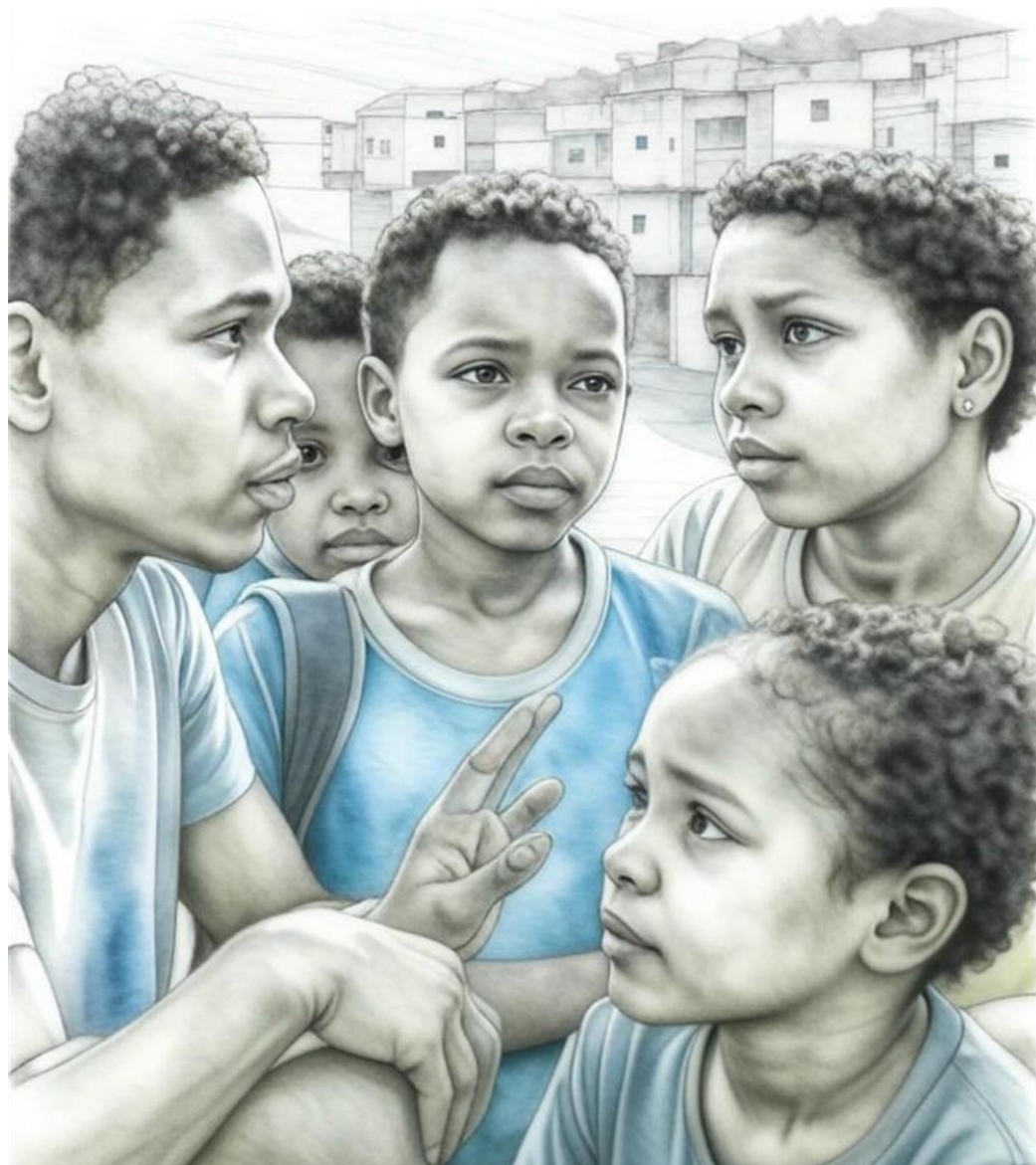
Políticas de desenvolvimento urbano e habitacional

Distribuição seletiva dos investimentos públicos

Permeabilidade aos interesses de agentes econômicos e políticos poderosos

Descontinuidade administrativa

Desrespeito aos espaços de participação



Favelas e Comunidades Urbanas

(Definição) do objeto

Assentamentos precários

Assentamentos Informais

loteamentos irregulares

Invasão

Ocupação

Aglomerados subnormais

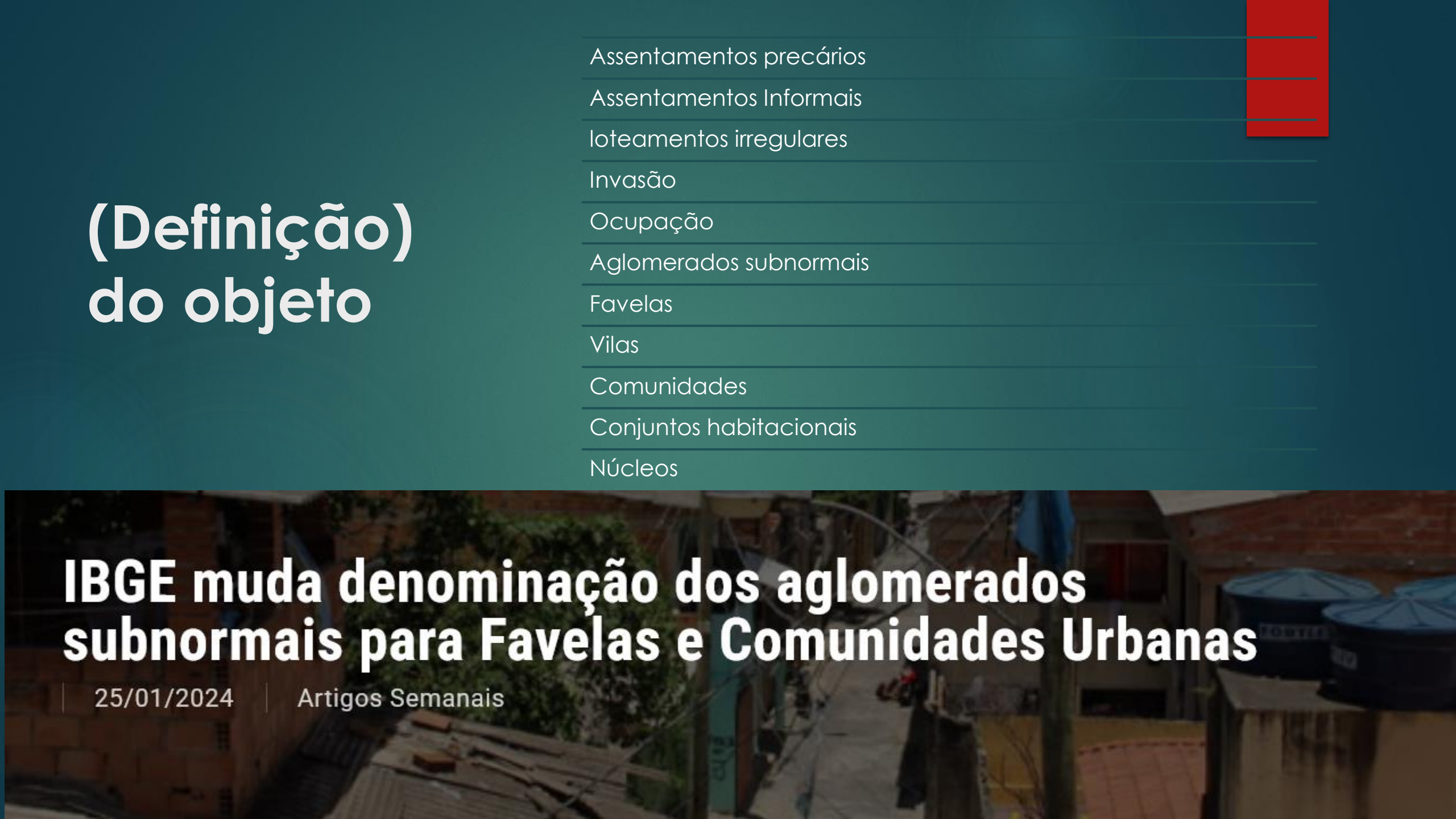
Favelas

Vilas

Comunidades

Conjuntos habitacionais

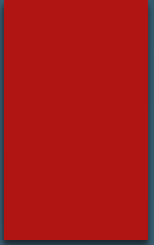
Núcleos



IBGE muda denominação dos aglomerados subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas

25/01/2024

Artigos Semanais



Informalidade no acesso à terra e regularização Fundiária no Brasil

BRASIL E SÃO PAULO

Favelas e Comunidades Urbanas em Números

Censo 2010

- ▶ **6.329** Favelas e Comunidades Urbanas
- ▶ **11.425.644** pessoas
- ▶ **6 %** da população do país

Censo 2020

- ▶ **12.348** Favelas e Comunidades Urbanas
- ▶ **16.390.815** pessoas
- ▶ **8,1%** da população do país



95%



43%



2%



O que esses números sugerem?

- ▶ Aumento 95% no número de favelas e comunidades urbanas, de 2010 para 2020.

Indica uma expansão considerável da urbanização **informal** no período.

- ▶ População vivendo em favelas e comunidades urbanas aumentou de cerca de 43% de 2010 para 2020

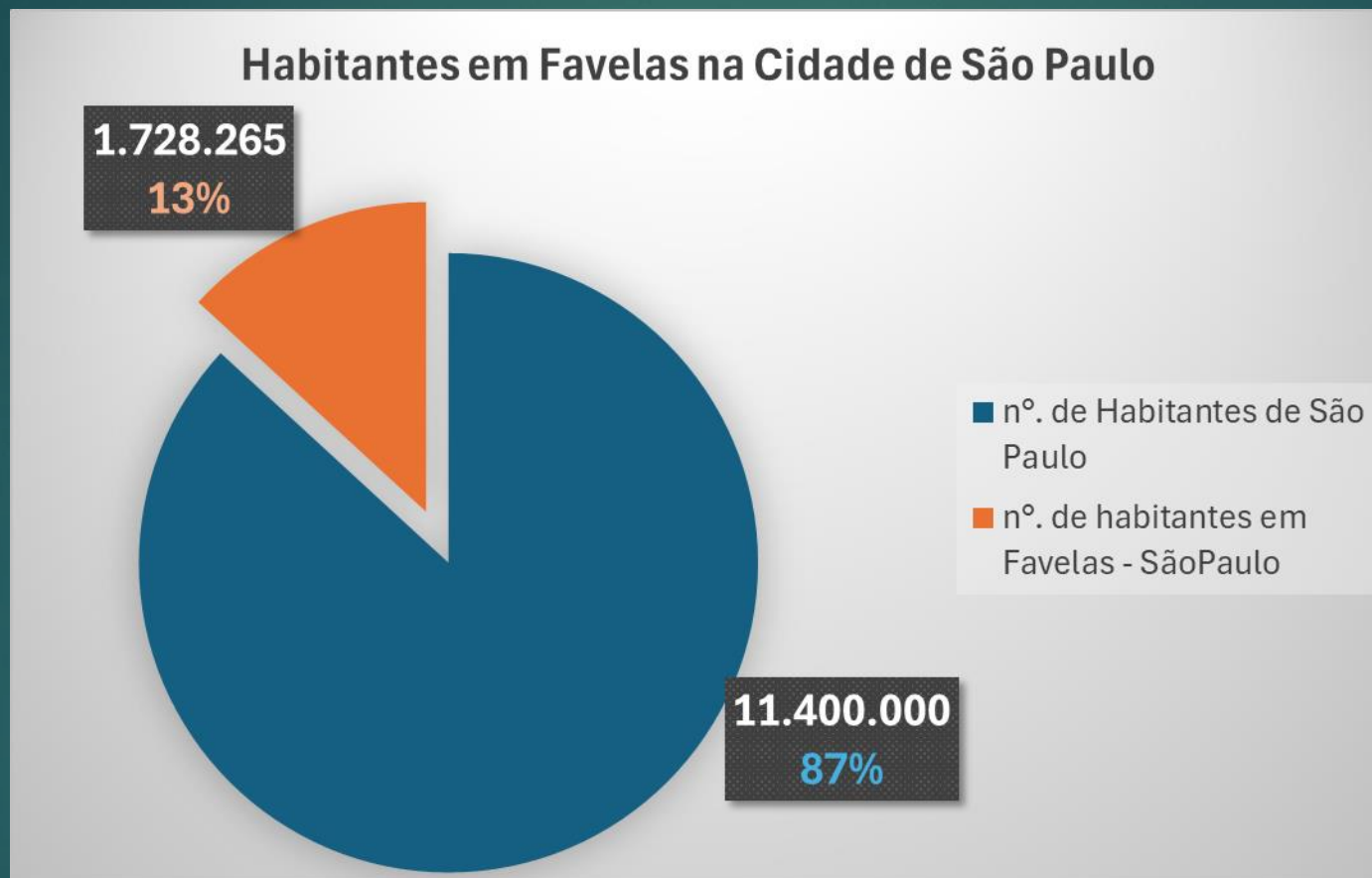
Esse crescimento é menor que o aumento no número de favelas, sugerindo novas comunidades menores estão surgindo.

- ▶ A proporção da população do país vivendo em favelas e comunidades urbanas subiu de 6% para 8,1%

Possível pressão maior sobre as áreas urbanas, com mais pessoas vivendo em condições informais

São Paulo em números

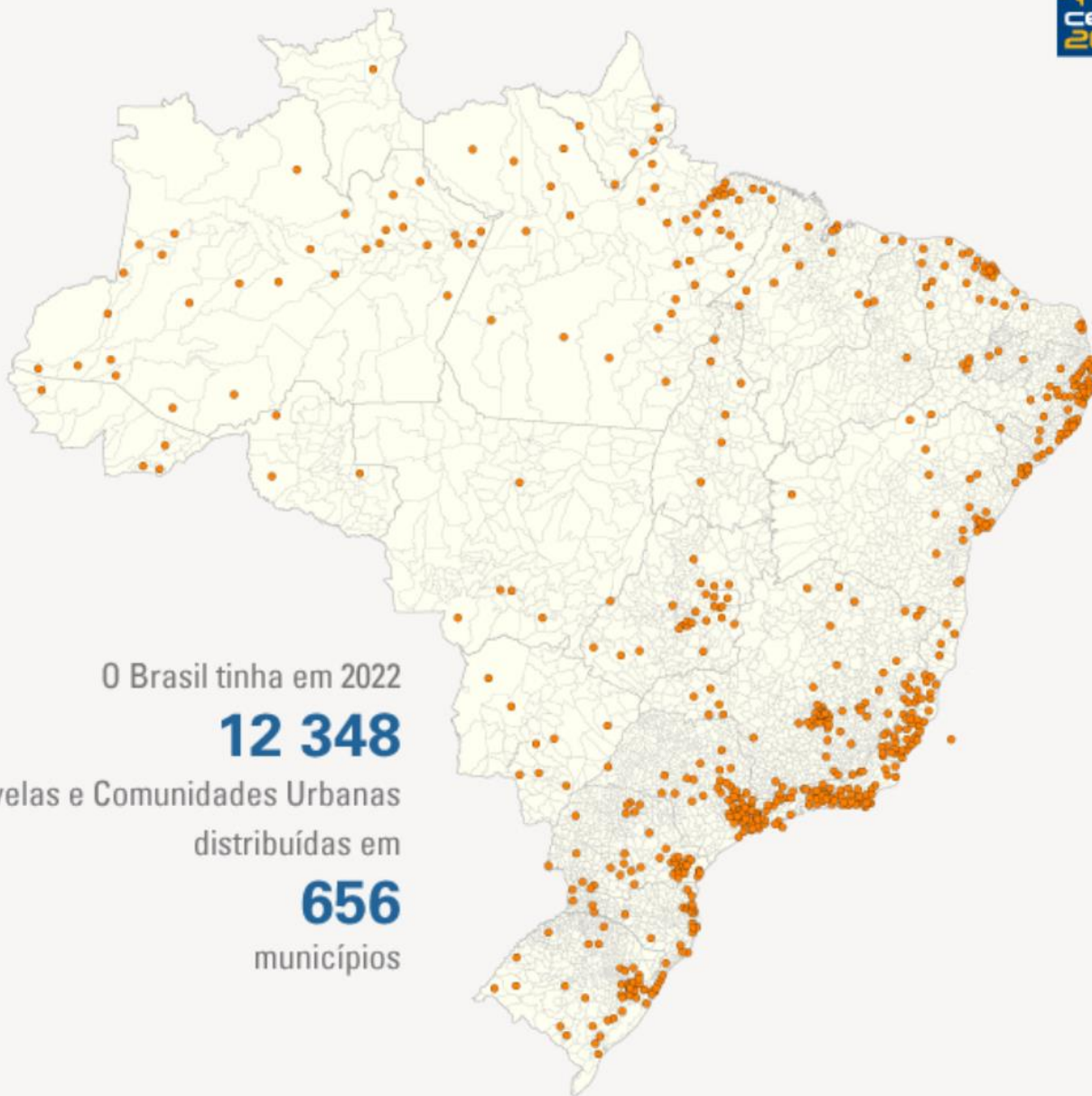
Favelas e Comunidades Urbanas



fonte: SEADE

Brasil	12.348 Favelas e Comunidades Urbanas	16.390.815 População	6.556.998 Domicílios	2,95 Habitantes por domicílio ocupado
RM São Paulo São Paulo	1.359 Favelas e Comunidades Urbanas	1.728.265 População	653.891 Domicílios	2,94 Habitantes por domicílio ocupado

Municípios com favelas e comunidades urbanas



O Brasil tinha em 2022

12 348

Favelas e Comunidades Urbanas
distribuídas em

656

municípios

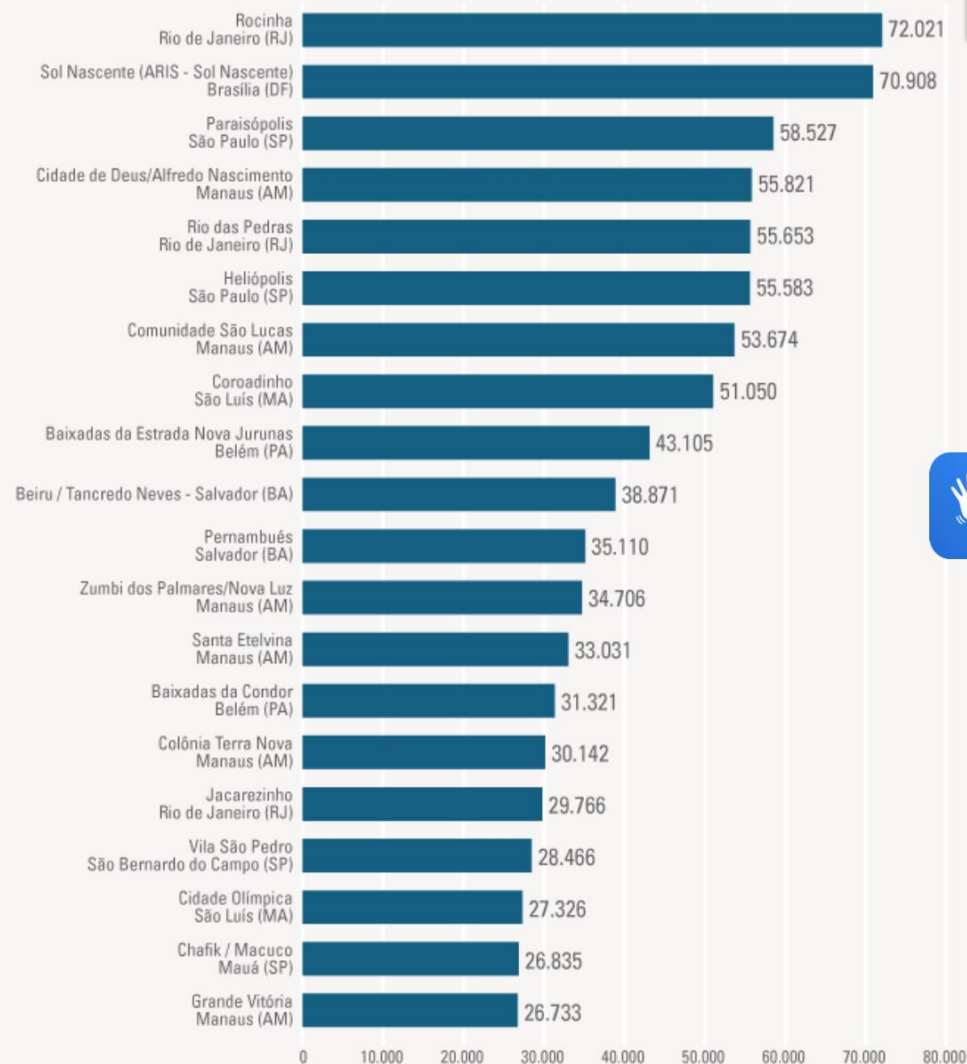


Municípios com favelas no Brasil

Favelas mais populosas. Brasil

- ▶ Entre as 12.348 Favelas e Comunidades Urbanas do país:
- ▶ **Rocinha**, no Rio de Janeiro (RJ), era a mais populosa (72.021 moradores),
- ▶ **Sol Nascente**, em Brasília (DF), com 70.908 habitantes;
- ▶ **Paraisópolis**, em São Paulo (SP), com 58.527 pessoas
- ▶ **Cidade de Deus**/Alfredo Nascimento, em Manaus (AM), com 55.821 moradores.

Ranking das vinte maiores favelas do país em número de moradores

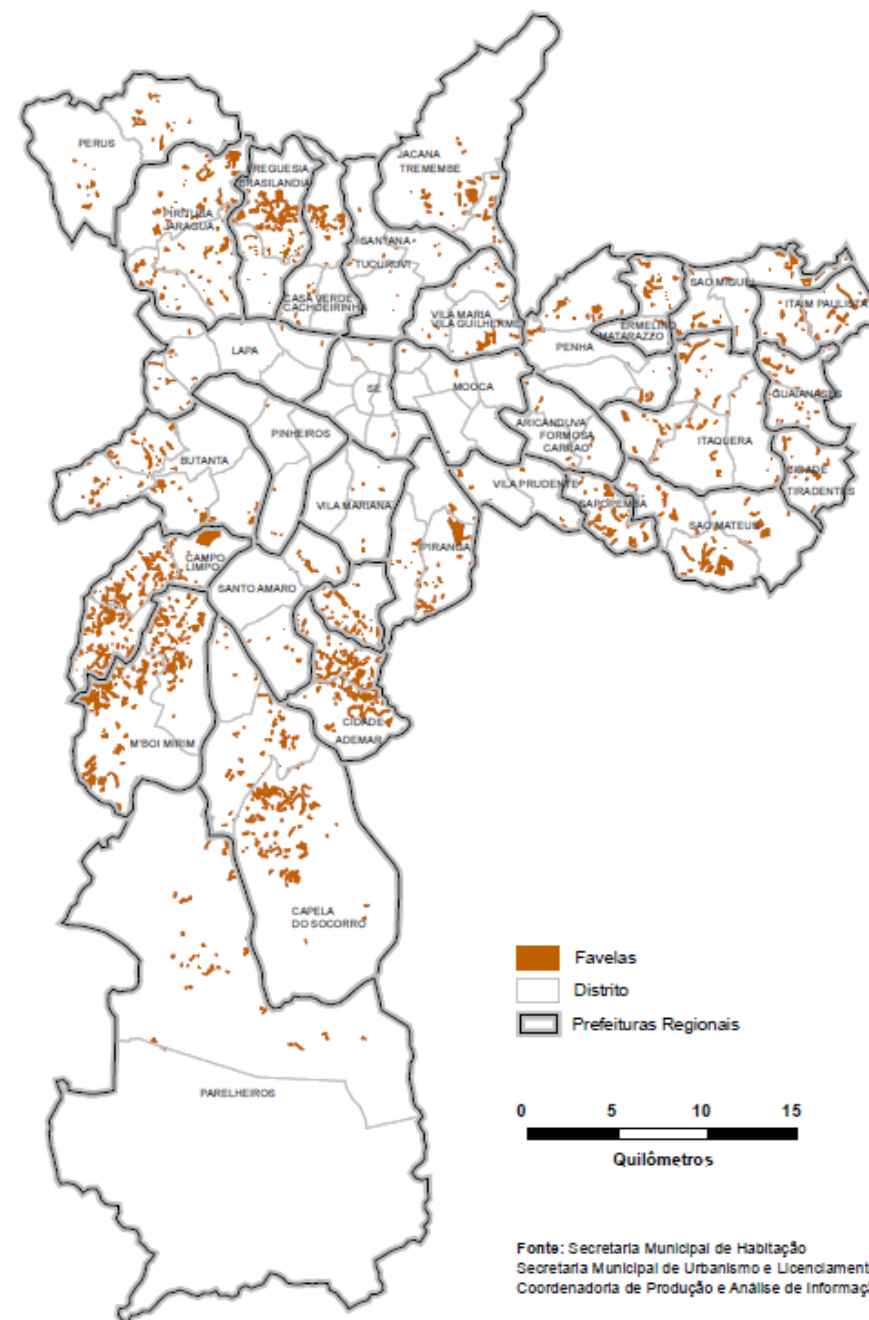


Cinco maiores favelas de São Paulo

1. Paraisópolis: (Zona Sul)
2. Heliópolis: (Zona Sudeste)
3. Vila Jacuí AB: (Zona Leste)
4. Cantinho do Céu / Parque Eucalipto: (Zona Sul)
5. Jardim Nova Harmonia: (Zona Leste)

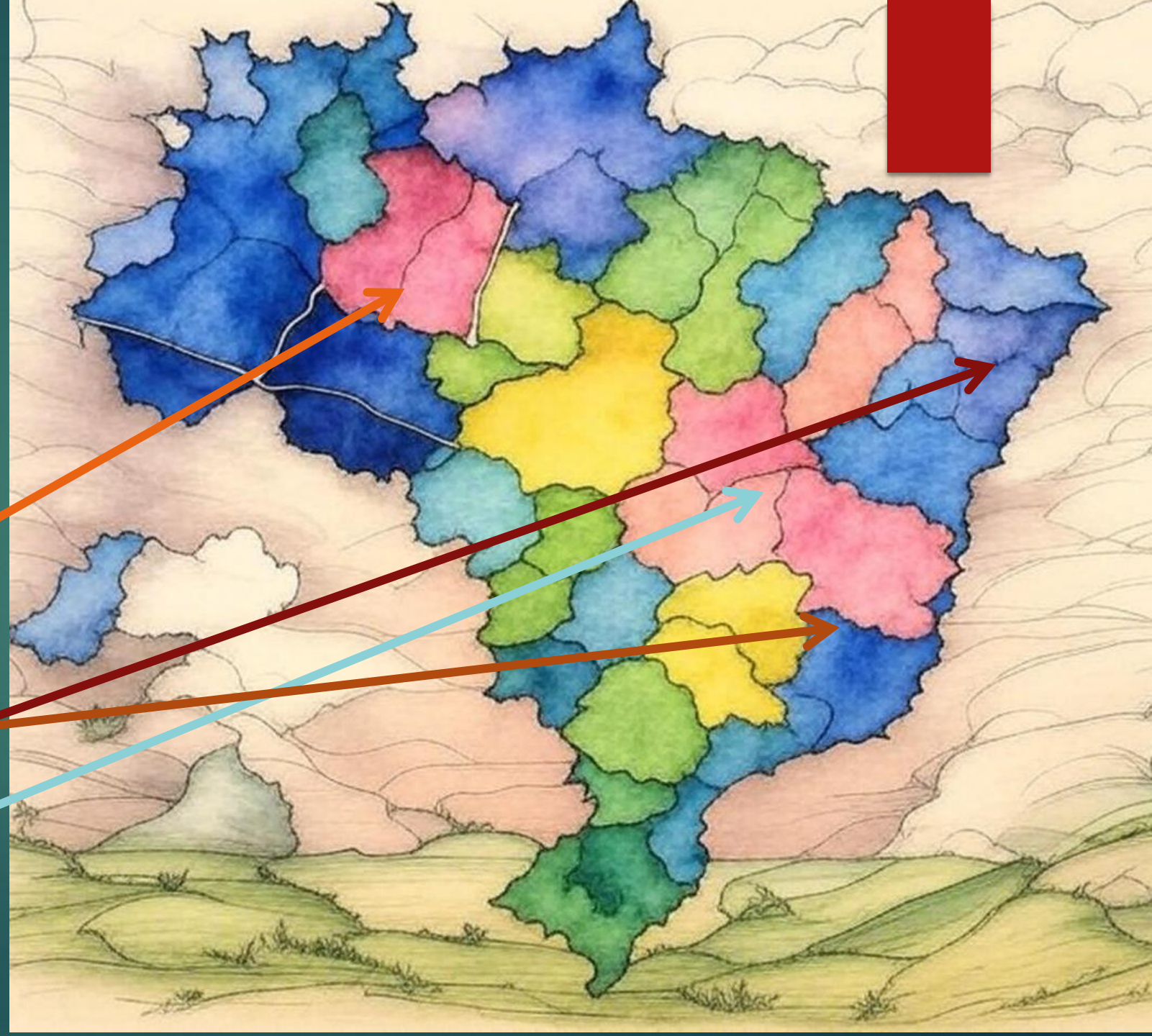
Distribuição das Favelas

Município de São Paulo
2017



Favelas mais populosas – Norte

- Das 20 Favelas e Comunidades Urbanas mais densamente povoadas do Brasil,
- **8** estão localizadas na Região Norte (sendo sete em Manaus),
- **7** no Sudeste,
- **4** no Nordeste,
- **1** (Sol Nascente) na Região Centro-Oeste.



Índice de Envelhecimento

- ▶ O índice de envelhecimento nas Favelas e Comunidades é **45,0**, ou seja, existiam 45 idosos (60 anos ou mais) para cada 100 crianças de 0 a 14 anos,
- ▶ Bem menor que o da população do país (**80,0** idosos para cada 100 crianças).



Composição Racial

As proporções de **pardos (56,8%)** e **pretos (16,1%)** na população das Favelas e Comunidades Urbanas é **superior** aos percentuais observados na **população total** (respectivamente 45,3% e 10,2%).

Por outro lado, a proporção das **pessoas brancas** na população do **país (43,5%)** era **bastante superior** ao percentual observado na população das Favelas e Comunidades Urbanas **(26,6%)**.

Equipamentos Públicos e Religiosos

Entre os **958.251** estabelecimentos encontrados pelo Censo 2022 nas Favelas e Comunidades Urbanas:

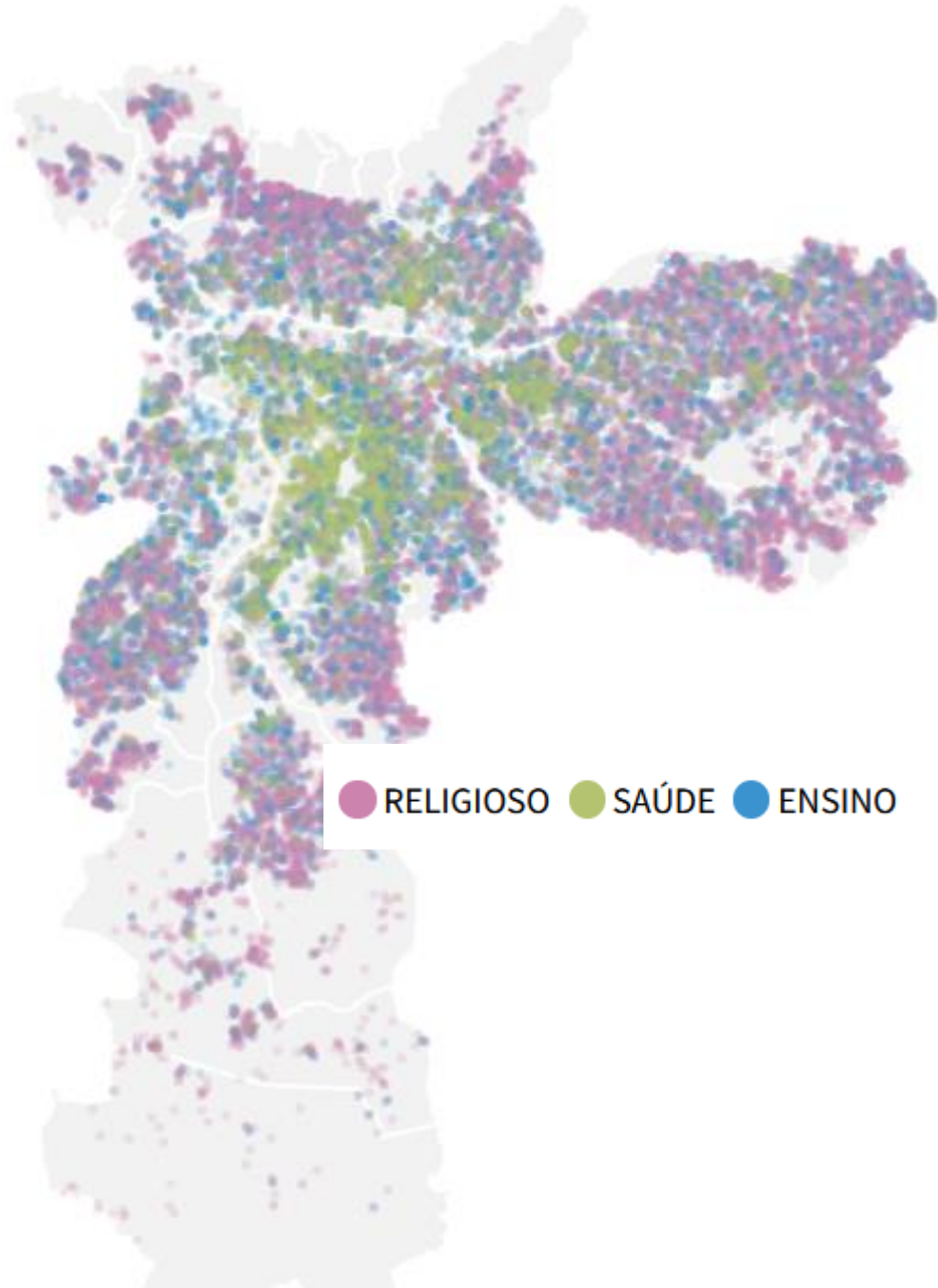
- ▶ **7.896** eram de **ensino**,
- ▶ **2.792** eram de **saúde**
- ▶ **50.934** eram estabelecimentos **religiosos**

Proporcionalmente, nas Favelas e Comunidades Urbanas havia :

- ▶ **18,2 estabelecimentos religiosos** para cada estabelecimento de **saúde**
- ▶ **6,5 estabelecimentos religiosos** para cada estabelecimento de **ensino**.



Distribuição de equipamentos públicos e religiosos em São Paulo



- **10.108** estabelecimentos de **ensino**
- **10.717** de **saúde**,
- eles não são distribuídos de forma homogênea entre os bairros que compõem as cinco grandes regiões da capital. Escolas, faculdades, hospitais e postos de saúde predominam nas áreas mais **centrais, mas são mais escassos nas periferias.**
- Mas a distribuição dos **15.662** estabelecimentos com **fins religiosos**, como igrejas ou templos, **é mais igual.**

Coleta de lixo coletado no domicílio ou através de caçambas

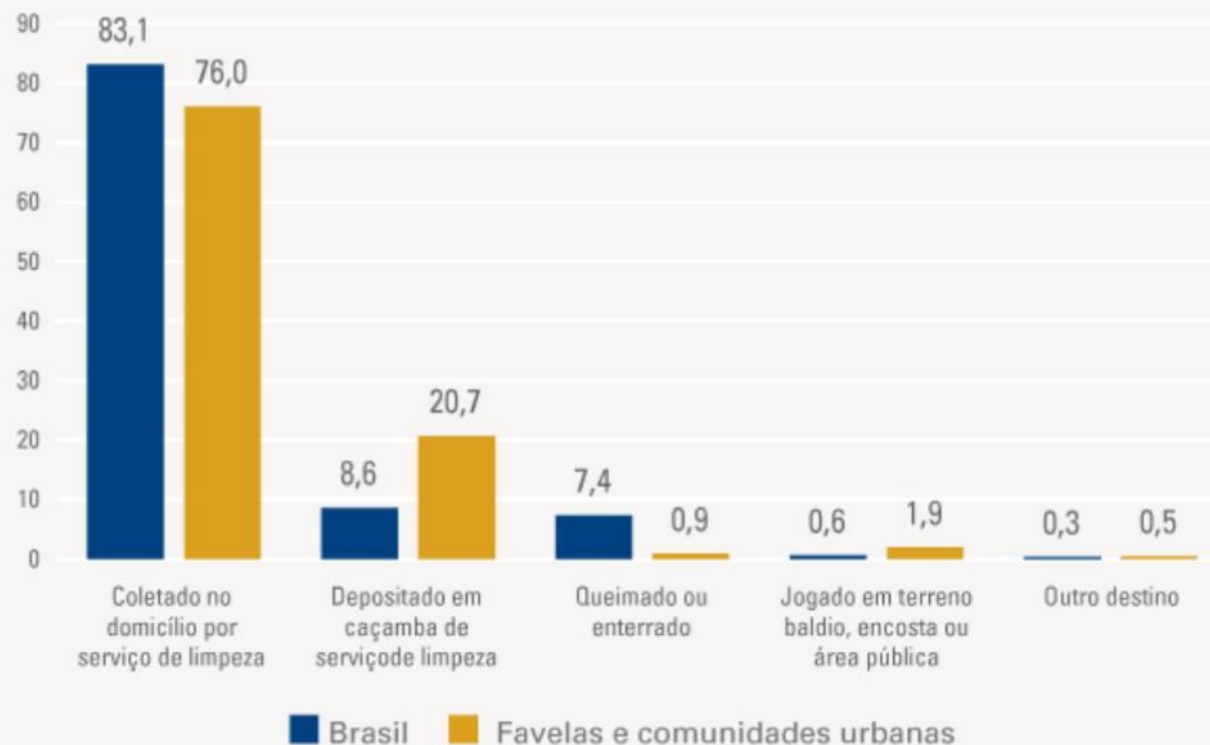
► **São Paulo** tem uma cobertura de coleta de lixo de **99% da população**, a maior do Brasil.

► Todo o lixo comum produzido na cidade é destinado a aterros sanitários

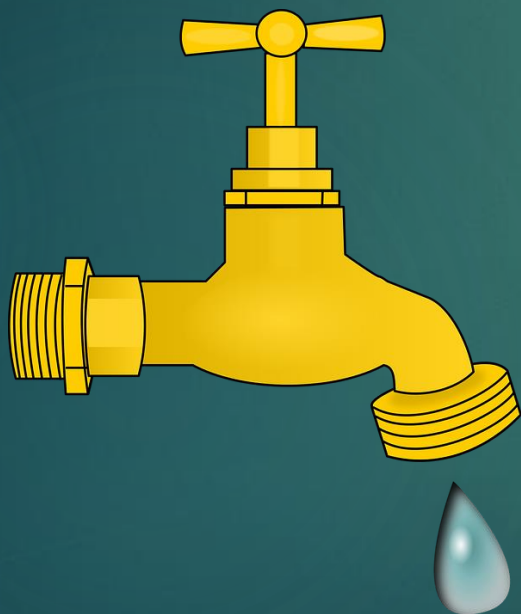


Domicílios particulares permanentes ocupados (%)

Por destino do lixo



Distribuição de Água



Distribuição de moradores de domicílios por forma de abastecimento de água (%)

Segundo Grandes Regiões, em 2022

Brasil



Norte



Nordeste



Sudeste



Sul



Centro-Oeste



Fontes: Censo Demográfico 200/2010/2022: Características dos domicílios - Resultados do universo; Agência IBGE Notícias

Esgotamento Sanitário

Menores Percentuais

Amapá (28,1%)

Mato Grosso do Sul (37,1%)

Rondônia (39,5%) Alagoas (40,1%)

Maiores Percentuais

Bahia (89,3%)

Rio de Janeiro (86,2%)

Minas Gerais (86,1%)

Espírito Santo (84,9%)



No **Brasil**, em 2022, o esgotamento sanitário de **77,4%** dos domicílios estava conectado à rede geral, rede pluvial, fossa séptica ou filtro.

Nas Favelas e Comunidades Urbanas esse percentual era **74,6%**.

Domicílios em **favelas**

- ▶ Esgotamento em **vala** - **4,0%**
- ▶ Rio, Lago, Córrego ou Mar - **7,9%**

Domicílios **Brasil**

- ▶ Esgotamento em **vala** - **1,4%**
- ▶ Rio, Lago, Córrego ou Mar - **1,9%**

Esgotamento
Sanitário
Precário

15:36

27/02/2025

Qui

Vila do Vale, Parque Colonial, São Paulo - SP,
03967-010

Saneamento em São Paulo

99,29% da população possui acesso ao abastecimento de **água**, superando a média estadual de 95,09% e a nacional de 84,24%;

- 80.913 pessoas ainda não têm acesso à água potável.

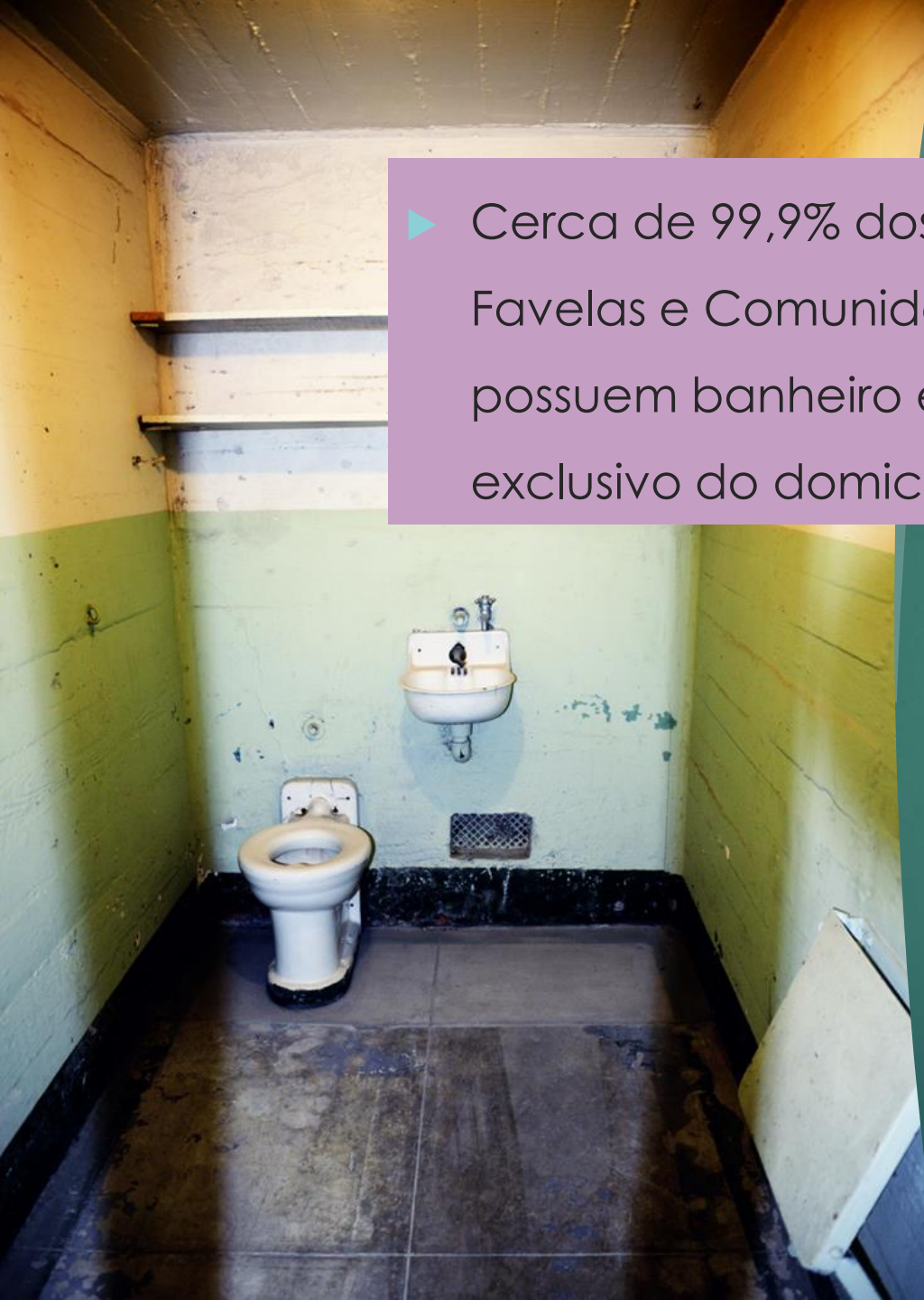
97,31% da população conta com serviço de **esgotamento sanitário**, acima da média estadual de 90,5% e da nacional de 55,5%;

- O esgoto de 307.557 habitantes não é coletado atualmente.



Autoria imagem: Rosane Tierne
Jd. Pantanal – set/25

Banheiros

- 
- ▶ Cerca de 99,9% dos domicílios em Favelas e Comunidades Urbanas possuem banheiro e sanitário de uso exclusivo do domicílio.

- ❑ O salto para 99,9% em 2022 parece impressionante, mas pode refletir melhorias metodológicas no Censo 2022, como o uso de tecnologias de georreferenciamento e a campanha “Favela no Mapa”, que podem ter ajustado a contagem e a classificação dos domicílios.
- ❑ • A quase universalidade (99,9%) em 2022 também levanta questões sobre a qualidade desses banheiros e saneamento (por exemplo, se estão conectados a redes de esgoto ou dependem de fossas), o que não é detalhado nos dados gerais.



Lei nº. 13465/17 LEI
NACIONAL DE
REURB

Lei 13.465/17 - Origem – Medida Provisória 759/16

Regularização
Fundiária
conceito

Destinadas

Medidas Jurídicas

Urbanísticas

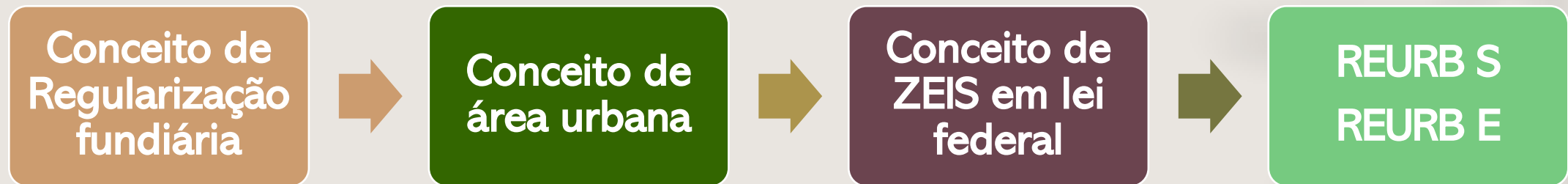
Ambientais

Sociais

à incorporação dos núcleos urbanos
informais ao ordenamento territorial urbano

à titulação de seus ocupantes

Lei nº. 13.465/17 – REURB - Estabelece definições



Estabelece princípios próprios da regularização fundiária

Estabelece o conteúdo mínimo do projeto de regularização

Determina quem são os legitimados para promover a regularização fundiária

Espécies de Regularização Fundiária - REURB

REURB S

regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal

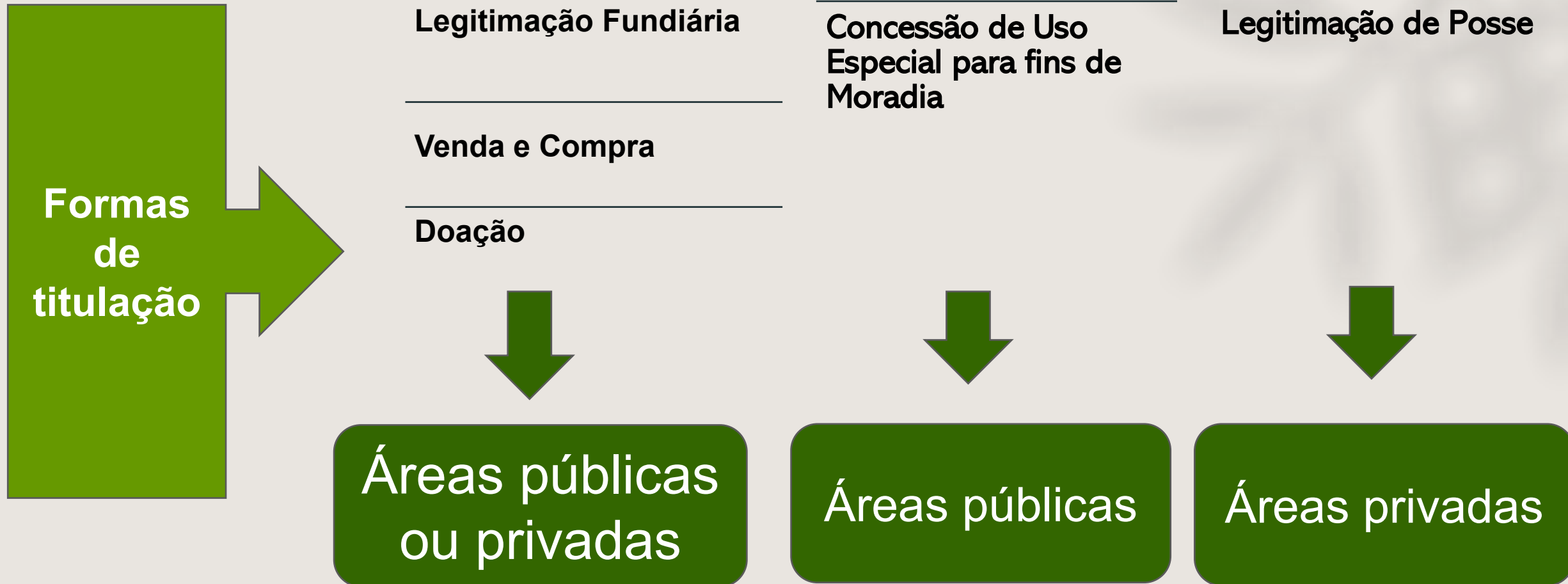


REURB E

regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como REURB S (média e alta renda)




Formas de Titulação – REURB





Licenciamento Integrado – Urbanístico e Ambiental

Lei nº. 13465/17 prevê a possibilidade de regularização fundiária pelos Municípios. Mediante ETA – Estudo Técnico Ambiental



Implantação de Infraestrutura - Mudanças de Paradigmas Legais

Até 2016 - Implantação de infraestrutura mínima como condição para titulação na regularização fundiária



A partir de 2016 (MP 759/16 / Lei 13.465/17) - infra pode ser implantada pós ou durante a titulação, desde que haja cronograma de obras e termo de compromisso

STJ

USO DO SOLO

Municípios são responsáveis por regularizar lotes urbanos irregulares

. No que diz respeito à responsabilidade subsidiária da municipalidade, o que no entender do ora recorrente seria descabida, porquanto os beneficiários seriam os responsáveis pela execução das obras, o acórdão recorrido assentiu . Resta superada, aliás, a interpretação segundo a qual o artigo 40, da Lei n. 6.766/79 delinearía uma atuação meramente discricionária (vide EDcl no REsp 1459774/RS e a citada AC n. 0219266-18. 2011.8.04.0001, desta Corte), visto que não se compatibiliza com a atual jurisprudência, a qual, sob o prisma dos princípios da primazia e da **indisponibilidade do interesse público, não reconhece ao Poder Público a faculdade de agir ou não para que uma coletividade tenha acesso a condições infraestruturais mínimas de subsistência. Afinal, o saneamento básico e a infraestrutura urbana compõem o rol de obrigações próprias e autônomas dos municípios, consoante artigos 23, IX, Lei 30, VIII e 182 da Constituição Federal e artigo 2º, da Lei n. 10.257/01.**

(STJ - REsp: 1905495 AM 2020/0301502-6, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Publicação: DJ 09/04/2021)

ÁREAS RURAIS / EXPANSÃO URBANA

Aplica-se aos
NUIs
rurais os
procediment
os e
instrumentos
da
regularização
urbana

§ 13. O disposto na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto se aplica aos imóveis localizados **em área rural**, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no art. 8º da Lei nº 5.868, de 1972.

§ 14. Após a Reurb de núcleos urbanos informais situados em áreas qualificadas como rurais, os Municípios e o Distrito Federal poderão efetuar o cadastramento das novas unidades imobiliárias, para fins de lançamento dos **tributos municipais e distritais**.

Lei 13.465/17 - Art. 30, § 8º

O requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

**LITIGÂNCIA
ESTRATÉGICA**
**Direito de
Permanência contra
despejo forçado em
área pública
(Efeito Cautelar do
Pedido de REURB)**

Glebas Parceladas antes da 6766/79

Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.

A apresentação desses docs dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

- O interessado requererá ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos:
- I - planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo:
 - o perímetro da área a ser regularizada
 - subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso,
 - dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público;
- II - descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso;
- III - documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

Arrecadação de Imóveis Abandonados – art. 64 / 65

Lei 13.465/17

Requisitos

IMÓVEL URBANO

1. Intenção do proprietário de NÃO conservá-lo em seu patrimônio;
2. Deixar de pagar IPTU por **5 anos**

Por 3 anos o município tem a posse provisória

Arrecadação de Imóveis Abandonados – art. 65

Lei 13.465/17

Destinação do Imóvel Arrecadado

1. Programas Habitacionais;
2. Prestação de Serviços Públicos;
3. Fomento da REURB-S;
4. Objeto de concessão real de uso a entidades civil com fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros de interesse do município.



<https://www.tribunapr.com.br/noticias/curitiba-regiao/defensoria-publica-do-pr-vai-funcionar-em-predio-que-estava-abandonado-em-curitiba/>

Evolução da Regularização Fundiária no Município de São Paulo

► Estruturas Administrativas

- • **SERLA**: Na gestão de Reinaldo de Barros, foi criada a SERLA (Superintendência Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos), vinculada diretamente ao gabinete do prefeito.
- • **Resolo**: Durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1992), o tema ganhou destaque com a criação da Diretoria de Regularização do Parcelamento do Solo (Resolo).
- ◦ Essa estrutura evoluiu para a **Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF)**, nome que se mantém até hoje.
- ◦ Ao longo do tempo, a Resolo/CRF aperfeiçoou-se, incorporando equipes de trabalho social, urbanização e fortalecendo as áreas física e jurídica.



Arcabouço Legal - Etapas Iniciais

Base Inicial (até 1994): As atividades baseavam-se na Lei Federal nº 6.766/1979 e em interpretações jurisprudenciais, contudo, o processo ainda enfrentava desafios e apresentava fragilidades institucionais.

Lei Municipal nº 11.775/1995: Proporcionou maior segurança jurídica ao autorizar a regularização de parcelamentos irregulares implantados antes de 2 de novembro de 1972.

Lei Municipal nº 13.428/2002: Promoveu alterações e atualizações à legislação anterior, alinhando-a às concepções vigentes na época.

Lei Municipal nº 15.720/2013 (revogada): Buscou modernizar a legislação municipal, viabilizando a regularização de loteamentos implantados até 30 de abril de 2000.

Arcabouço Legal - Legislação Recente

• **Lei Municipal nº 17.734/2022:** Regulamenta os procedimentos de Regularização Fundiária Urbana (REURB), em conformidade com a legislação federal, adequando o processo normativo municipal.

• **Lei Municipal nº 17.859/2022** - Alinha o ordenamento jurídico municipal às novas diretrizes da Lei Federal nº 13.465/2017.

DECRETO nº 63.857 de 1 de Novembro de 2024 - Regulamenta a [Lei nº 17.734, de 11 de janeiro de 2022](#), que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb, autoriza a outorga da Legitimação Fundiária

Lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) de São Paulo - Lei N° 17.734/2022 - I. Objetivo e Abrangência da Lei

- **Finalidade Principal:** A lei estabelece as normas e os procedimentos para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) de núcleos urbanos informais e consolidados no Município de São Paulo.

O objetivo é incorporar esses assentamentos ao ordenamento territorial urbano e garantir a titulação de seus ocupantes.

- **Fundamentação Legal:** A legislação municipal está alinhada com a Lei Federal nº 13.465/2017 e o Decreto Federal nº 9.310/2018.

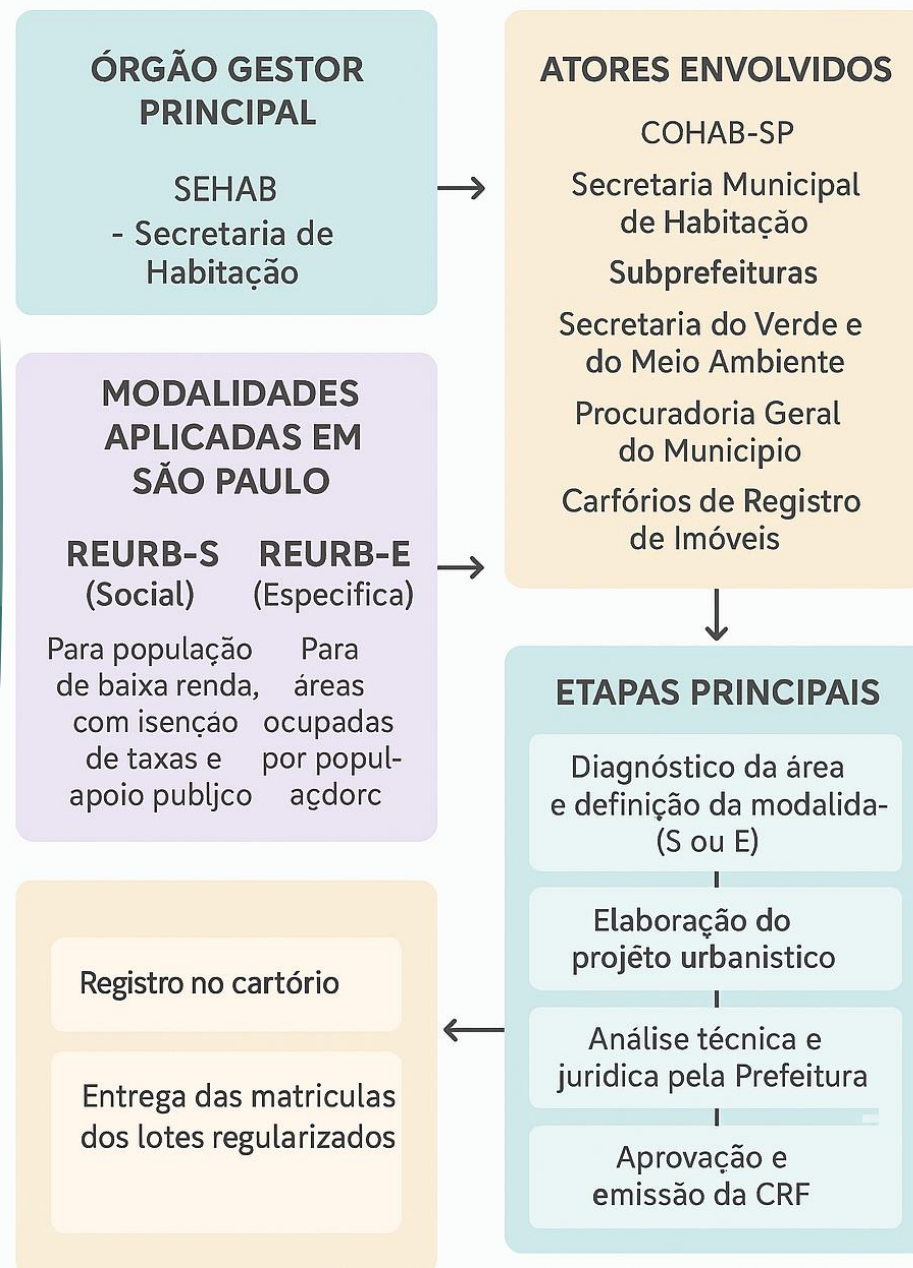
- **Medidas Integradas:** A Reurb engloba medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

Órgão Responsável: A Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) é a responsável por processar e aprovar todos os procedimentos de Reurb no município

Lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) de São Paulo - Lei Nº 17.734/2022

Estrutura Administrativa

ESTRUTURA DA REURB EM SÃO PAULO



Decreto nº 63.857, de 1º de novembro de 2024

CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS:

Este capítulo inicial estabelece o objetivo do decreto, que é regulamentar a Lei nº 17.734/2022 sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município de São Paulo.

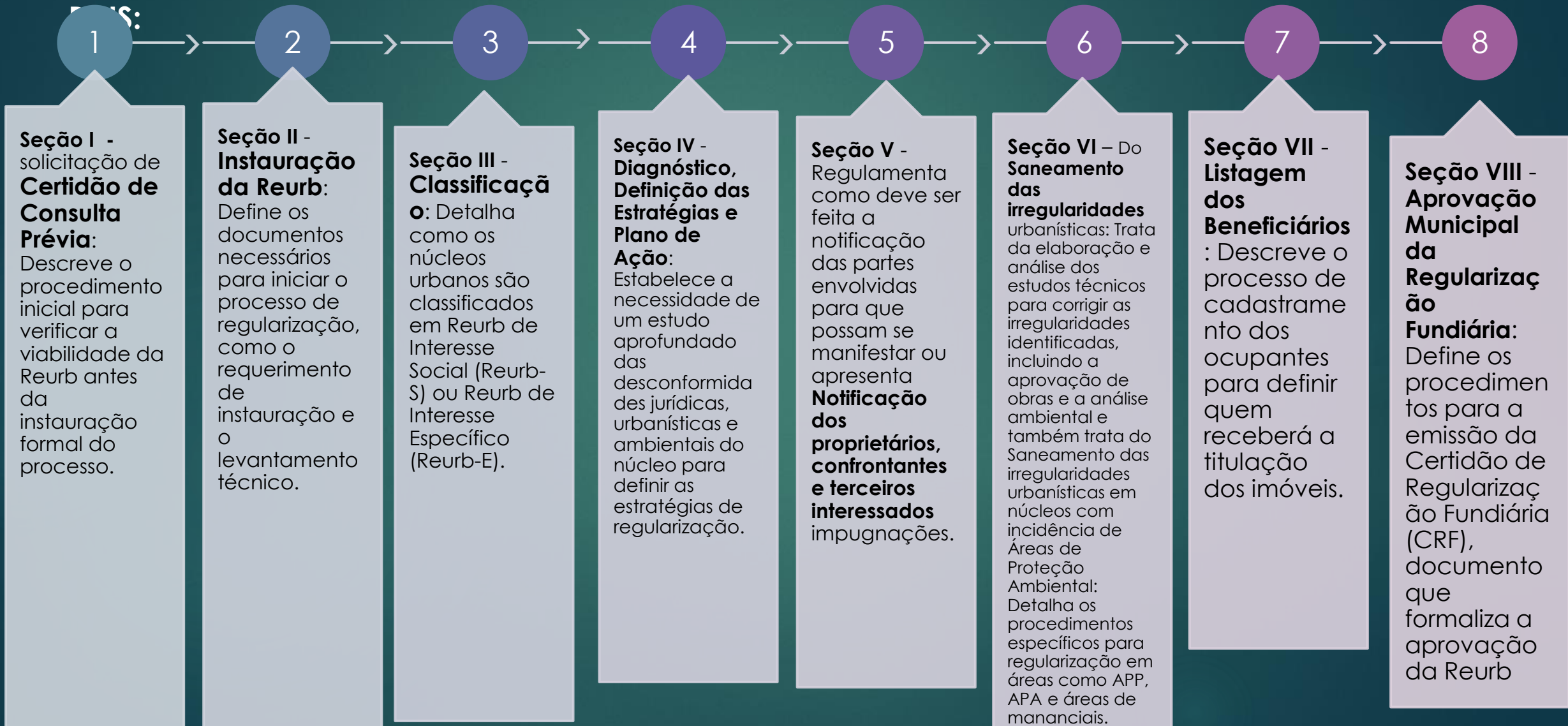
Também define as competências da Coordenadoria de Regularização Fundiária da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)

CAPÍTULO II - DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DA REURB

Este é o capítulo principal e detalha todas as fases do processo de regularização. Ele é dividido nas seguintes seções



Decreto nº 63.857, de 1º de novembro de 2024 - CAPÍTULO II - DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DA REURB



Desafios – Política Municipal de Regularização Fundiária

Transparência quanto aos critérios de escolha dos Núcleos a serem regularizados

Eliminação de áreas de riscos para possibilitar a regularização fundiária.

REMOÇÃO não é política pública de habitação!!

Ampliação de acesso pela população às informações do seu núcleo

Lotes com moradias sobrepostas – necessidade de individualização de matrículas

TIERNO, RA, e [Ots] Direitos Humanos e COVID-19. Grupos Sociais Vulnerabilizados e o Contexto da Pandemia, in SOUZA JUNIOR, José Geraldo, RAMPIN, Talita Tatiana Dias, Amaral, Alberto Carvalho (org.) – O Direito Humano à Moradia no Contexto da Covid-19: as disputas em torno da suspensão das remoções. Belo Horizonte, 2021, p. 357.

___ A Incidência da Lei Federal nº. 13465/17 no Processo de Revisão dos Planos Diretores, in CHIARELLO, F.; PIRES, L. R. G. M.; ARAUJO, A. - Novos Paradigmas da Regularização Fundiária: Estudos sobre a Lei n. 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019, v.1. p.255.

___ Legitimação de Posse e Legitimação Fundiária na Lei Federal nº. 13.465/2017, in MENCIO, M; Leite, LFTC (Org.). Regularização Fundiária Urbana. Desafios e Perspectivas para a Aplicação da Lei nº. 13.465/17, São Paulo, Letras Jurídicas, 2019

AVILA, Elaine Taborda de; TIERNO, Rosane de Almeida. O desmonte da política ambiental do Brasil: da boiada à desregulação dos mangues e restingas. Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, ano 6, n. 11, p. página inicial-página final, jul./ dez. 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/150/42007/92742>. Acesso em: 19 set. 2021

COSTA, Fernanda Carolina; TIERNO, Rosane de Almeida. A prestação de serviços públicos durante a pandemia do novo coronavírus (COVID-19): olhares sobre a perspectiva de preservação e da violação de direitos em alguns centros urbanos do país. Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, ano 6, n. 10, p. 25-50, jan./ jun. 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/150/41990/92482>. Acesso em: 14 jan. 2021 .•

TIERNO, Rosane de Almeida. REURB em Área de Preservação Permanente: análise da compatibilidade das normas no ordenamento jurídico diante das disposições trazidas pela Lei nº 13.465/17. Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, ano 6, n. 6, p. página inicial-página final, jan./ jun. 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/150/41798/89870>. Acesso em: 19 set. 2021.



Download:

<https://unmp.org.br/2021/09/20/faca-o-download-do-livro-os-desafios-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/>



Download:

<https://polis.org.br/projeto/athis-direito-a-moradia//>



Download:

<http://unmp.org.br/2021/03/01/unmp-e-umm-sp-lanca-cartilha-sobre-regularizacao-fundiaria/>



LANÇAMENTO

NEMOS

03/05/22
13h30h
PUC-SP

Acesso gratuito no link da Educ/Pucsp: <https://www.pucsp.br/educ/livro?id=585>

Movimentos sociais e Serviço Social:
uma agenda permanente de pesquisa

Mariangela Belfiore Wanderley
Rosângela Dias Oliveira da Paz
organizadoras

50
ANOS
CPCS
PUC-SP

educ

CATEDRO



CAPACITAÇÃO
PARA
ASSESSORIA
TÉCNICA NA
REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA
DE INTERESSE
SOCIAL

Obrigada, Rosane Tierno