



## REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA E FUNDIÁRIA PLENA SUSTENTÁVEL: ANÁLISE DA N. LEI 13.465/2017

### **Vitória Dal-Ri Pagani**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7861-0840>  
E-mail: [vidpagani@gmail.com](mailto:vidpagani@gmail.com)

### **Arcia Fernandes Correia**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5897-3719>  
E-mail: [arcia.correia@uerj.br](mailto:arcia.correia@uerj.br)

### **João Carlos Fabião**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1577-3255>  
E-mail: [jcfabiao@gmail.com](mailto:jcfabiao@gmail.com)

### **Fernando Cerqueira Chagas**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
E-mail: [fernandochagas@tjrj.jus.br](mailto:fernandochagas@tjrj.jus.br)

Trabalho enviado em 25 de novembro de 2022 e aceito em 2 de setembro de 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.03., 2024, p. 43-70

Vitória Dal-Ri Pagani, Arcia F. Correia, João C. Fabião e Fernando C. Chagas  
DOI: [10.12957/rdc.2024.71442](https://doi.org/10.12957/rdc.2024.71442) | ISSN 2317-7721

## RESUMO

Este artigo tem por objetivo verificar se as disposições da Lei nº 13.465/2017 almejam resolver os problemas nacionais de informalidade do solo urbano com base em uma abordagem holística de diversas medidas a serem implementadas pelo poder público nas dimensões jurídica, urbanística, ambiental e social – chamada de regularização fundiária urbana plena e sustentável – ou apenas por meio de ações de alcance restrito à legalização jurídico-registral. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem indutiva, por meio de análise de documentos legais e artigos científicos. Encontrou-se, que a solução da problemática da pesquisa deve ser obtida mediante aplicação das normas constitucionais e supralegais incidentes, contribuindo à concretização de direitos fundamentais e humanos.

**Palavras-chave:** Direito da cidade. Direito à moradia. Núcleos urbanos informais. Regularização fundiária plena. Sustentabilidade.

## ABSTRACT

This article aims to verify if the provisions of brazilian law nº 13.465/2017 aim to solve the national problems of informality of urban land based on a holistic approach of several measures to be implemented by the public power in the legal, urbanistic, environmental and social dimensions - called full and sustainable urban land regularization - or only through actions of a restricted scope to legal-registration regularization. The solution of this problem must be obtained through the application of the constitutional and supralegal norms, aiming at the realization of fundamental and human rights.

**Keywords:** City law. Housing rights. Informal urban unities. Landholding regularization. Sustainability.

## 1. INTRODUÇÃO

Consiste o problema da irregularidade fundiária urbana em questão de grande magnitude no Brasil<sup>1</sup>, sendo todos os seus impactos jurídicos, urbanos, ambientais, econômicos e sociais ainda insuscetíveis de aferição.

Este problema revela toda a sua complexidade quando examinado em conjunto com suas causas e/ou efeitos, dentre as quais merecem destaque a desigualdade social, a histórica e consistente implementação de políticas públicas excludentes, a falta de planejamento urbano sério e consistente, o

---

<sup>1</sup> Em recente pesquisa, o Ministério do Desenvolvimento Regional constatou que metade dos 60 milhões de imóveis urbanos no Brasil apresenta alguma irregularidade. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em 15. fev. 2021.



crescimento e desenvolvimento desordenado das cidades, bem como o descumprimento sistemático e contínuo de normas urbanísticas e registrais.

Diante da elevada gravidade da situação descrita, não causa surpresa que a falta de moradias seja um dos maiores problemas do país. Segundo dados oficiais, o déficit habitacional no Brasil, em 2008, era de cerca de 5,5 milhões de moradias<sup>2</sup>, ao passo que, já em 2015, esse montante foi incrementado para aproximadamente 8 milhões de moradias<sup>3</sup>.

Visando solucionar, ou pelo menos atenuar, os problemas de irregularidade do solo urbano e de déficit habitacional, a Lei nº 11.977/2009, posteriormente revogada pela Lei nº 13.465/2017, introduz no ordenamento jurídico o Sistema de Regularização Fundiária Urbana brasileiro (SANTOS; CRUZ, 2017).

A despeito de ambas as normas disciplinarem a regularização fundiária de imóveis urbanos, parte considerável da doutrina passou a defender a existência de substanciais diferenças na forma de abordar a informalidade nas cidades. Segundo os críticos, enquanto a Lei nº 11.977/2009 almejava enfrentar a irregularidade através da intervenção pública desdobrada em medidas adotadas nos mais diversos aspectos, a atual lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) pretende “resolver” o problema apenas priorizando a atuação estatal na regularização da ilegalidade em sua dimensão dominial-registrária.

Assim, diante dos mecanismos lançados pela Lei nº 13.465/2017, restaria configurada, como primeira hipótese, uma possível ofensa ao princípio de vedação ao retrocesso social, a ensejar a completa inadequação da Lei da Reurb para trabalhar o problema de irregularidade do solo urbano.

Contudo, vislumbram os autores deste trabalho uma segunda hipótese em sentido diametralmente oposto. Com base em normas constitucionais e internacionais, pretendem verificar a possibilidade de se conferir interpretação às disposições da Lei nº 13.465/2017 que, mantendo a teleologia inaugurada pela Lei nº 11.977/2009, considere a Regularização Fundiária Urbana plena e sustentável a política urbana que deve ser adotada na abordagem dos problemas multifacetários decorrentes da irregularidade dos imóveis urbanos.

## 2. MORADIA ADEQUADA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA E SUSTENTÁVEL

O problema da terra e da moradia adequada no Brasil e no mundo possui razões históricas.

<sup>2</sup> Cf. estudo efetuado pelo Ministério da Cidade com base em dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (Pnad). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/administracao-publica/196187-deficit-habitacional-no-brasil-e-de-5,5-milhoes-de-moradias.html> Acesso em: 15.02.2021.

<sup>3</sup> Cf. análise promovida pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), também por meio de dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (Pnad). Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5498629/deficit-de-moradias-no-pais-ja-chega-77-milhoes>. Acesso em: 15.02.2021.



O déficit habitacional em nosso país tem suas origens na colonização portuguesa, que conferiu à terra caráter de mercadoria, onde seu valor de troca era imensamente superior ao seu valor de uso.

Toda terra, anteriormente ocupada por índios, incorporou ao patrimônio da Coroa Portuguesa (ALMEIDA, 2003). Assim, no intuito de povoar e colonizar, terras originalmente públicas foram concedidas a particulares (MEIRELLES, 1995, p. 455), com a divisão do país em capitanias hereditárias, que, por seu turno, foram desmembradas em sesmarias (Lei das Sesmarias de 1375). Tal transferência do domínio aos sesmeiros era condicionada ao cumprimento de certas cláusulas como aproveitamento do solo, medição e demarcação da área, dentre outros (TRECCANI, 2009).

Entretanto, este sistema de sesmarias não obteve êxito e culminou na concentração de latifúndios nas mãos da elite escravagista (CORREIA, 2017). Foram pouquíssimos os casos em que as sesmarias se converteram em propriedade plena (VIANNA, 1994, p.149).

Simultaneamente, inúmeras posses estabeleceram-se neste período à revelia do Estado. Tal sistema, denominado Regime das Posses, foi consolidado em 1822, ano em que foi extinto o sistema de sesmarias e nenhuma outra norma foi editada para disciplinar a questão da terra. Até 1850 não havia qualquer regulamentação, de modo que preponderou a ocupação desordenada do solo, sem limites de tamanho, somadas aos latifúndios das sesmarias (TRECCANI, 2009), em completa ‘balbúrdia’ (SILVA, 2008, p. 146).

Frente ao insucesso do sistema adotado, em 1850 foi editada a Lei nº 601, conhecida como Lei de Terras. Tal norma, que tinha o condão de alterar grande parte dos problemas sociais referentes à questão da terra, ensejou um maior distanciamento entre proprietários e não proprietários, ao positivar seu papel de mercadoria, ao prever como forma de aquisição da propriedade a “revalidação das cartas de sesmaria que, apesar de não terem observados as demais exigências legais comprovassem o cultivo da terra; a legitimação das posses, a compra das terras devolutas e doação (este último instituto aplicável só na faixa de fronteira)” (TRECCANI, 2009, p. 5), assim, apenas os já proprietários ou ex-sesmeiros poderiam adquirir propriedade imobiliária (CORREIA, 2017).

Tal escolha histórica pela compra e venda como principal forma de aquisição da propriedade imóvel e consolidação dos latifúndios foi uma das causas do não acesso a terras por parte da classe trabalhadora, possuidora de baixos salários (muitos descendentes de ex-escravos) na atualidade (BALDEZ, 1991).

Aliado a isso, no período pós-revolução industrial, com o surgimento do capitalismo e globalização, as cidades passaram a ser o centro da produção econômica. No campo, as políticas agrárias eram voltadas apenas aos latifundiários (FREITAS; RESENDE, 2019), com total ausência de incentivos para fixação na zona rural, de modo que, diante das novas oportunidades nas cidades, ocasionou o forte êxodo



rural. A velocidade desta transição foi tamanha que se tornou inviável providenciar moradia a todos (GODOY, 2017, p. 457/458).

Assim, a ocupação irregular<sup>4</sup> tornou-se a principal alternativa ao acesso à terra pela população de baixa renda, em especial, em locais em que havia precariedade da moradia, por carecer de infraestrutura básica, como água, luz, saneamento básico, coleta de lixo, dentre outros (GODOY, 2017, p. 457/458), ou seja, sem a prestação de serviços públicos mínimos para garantir a vida digna.

Todavia, a moradia digna ou adequada é condição ao pleno exercício da cidadania e da própria personalidade do indivíduo, já que, quando garantido, viabiliza o acesso aos demais direitos humanos (MASTRODI, 2015; WALMAN; SAMPAIO, 2019), diante da interconexão entre eles.

A moradia permite que o ser humano se proteja, sonhe, se emancipe, se reconheça como pertencente a uma comunidade.

O não acesso à moradia adequada acaba por gerar consequências negativas não só aos moradores, com a dispersão do seio familiar, abstenção escolar, degradação da saúde (MELO, 2010), dentre outros, mas ao meio ambiente em sua pluralidade. Deste modo, inevitável reconhecer a interdependência entre os elementos de uma vida digna e o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (GAZOLA, 2019).

Moradia, então, passa a ter dois significados: o primeiro refere-se ao aspecto físico, como local de abrigo e descanso, e o segundo como ambiente psicológico, o que permite o desenvolvimento das necessidades básicas (MONTEIRO, 2014, p.185).

Entretanto, o problema da falta da moradia adequada assola a maioria dos países, não apenas no Brasil, como ressaltado anteriormente. A desigualdade social e a falta de planejamento urbano (GAZOLA, 2019) era (e ainda é) uma realidade a ser combatida por inúmeras nações, em especial após a Revolução Industrial.

Por tais razões, foram editados inúmeros diplomas internacionais visando a proteção da moradia adequada.

Primeiramente, em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral da ONU editou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que elencou dentre o rol dos direitos universais o direito à moradia, visto como um dos direitos mais básicos dos seres humanos (WALDMAN; SAMPAIO, 2019).

Tal declaração estabeleceu em pé de igualdade direitos humanos de primeira e segunda geração, de modo que, em um mundo flagrantemente polarizado (capitalistas e comunistas), necessitou o seu

---

<sup>4</sup> Loteamentos irregulares ou clandestinos comercializados ilegalmente, conjuntos habitacionais construídos pelo poder público a hipossuficiente, favelas e cortiços.

desdobramento em outros dois documentos (GAZOLA, 2019): o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais de 1966 (PIDESC) e o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP). Os três diplomas citados passaram a formar a Carta Internacional dos Direitos Humanos.

Na sequência, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, foi promovida Conferência pelas Nações Unidas, que resultou na Agenda 21, a qual definiu como meta a proteção e aprimoramento das moradias, com melhorias nas condições de emprego e vida, de maneira sustentável (Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos).

Entretanto, o conceito de moradia adequada foi definido no Habitat II em 1996, na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos na cidade de Istambul<sup>5</sup>. Tal conferência realizada pela ONU determinou no Comentário geral n. 4 do Comitê sobre Direitos Culturais, Sociais e Econômicos as diretrizes para a moradia adequada: a segurança legal da posse; a disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura; o custo acessível; a habitabilidade; a acessibilidade; a localização; e a adequação cultural.

Tal Agenda buscou estabelecer princípios, metas, compromissos e plano global de ações, a fim de orientar os países na promoção de melhorias nos assentamentos urbanos nos primórdios do século XXI (ONU, 1996; MELO, 2010).

Posteriormente, ocorreu a Agenda 2030, realizada na sede da ONU na cidade de New York, que, enfim, passou a ter como pauta o estabelecimento de metas para promoção à nível global do Desenvolvimento Sustentável e inclusivo, nas três searas: econômica, social e ambiental (GAZOLA, 2019).

Por fim, em 2016 ocorreu o Habitat III, decorrente da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, na cidade de Quito, que confirmou as diretrizes da moradia adequada e reafirmou o anseio de se concretizar o desenvolvimento sustentável de forma integrada, com a participação democrática de todos os atores interessados, elencando nas diretrizes da moradia adequada a da sustentabilidade. A nova agenda estabeleceu 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), dentre elas, em seu Objetivo 11, a de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2016), com planejamento e gestão participativa, integrada e sustentável, a fim de desenvolver uma política global dos assentamentos urbanos que considere três aspectos: ecológicos, econômicos e sociais (HUCHZERMEYER; MISSELWITZ, 2016).

Está dentro das metas deste instrumento a habitação segura, adequada e a preço acessível; urbanização de favelas; aumento da urbanização inclusiva e sustentável; planejamento e gestão de

---

<sup>5</sup> A ONU realizou três conferências: o HABITAT I (Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos de 1976), II (em 1996 em Istambul) e III (Nova Agenda realizada em Quito em 2015).

assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis; acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes (TORRES, 2019).

Percebe-se, então, uma preocupação em âmbito internacional de relacionar sustentabilidade e assentamentos humanos, com foco na inclusão social e proteção ambiental nas cidades (HEIDRICH; OLIVEIRA; CONSTANTINO, 2019), em especial a partir da Agenda 21 e Habitat II.

Provém o termo sustentável do direito ambiental, que defende o desenvolvimento de forma planejada, a fim de que os recursos não se esgotem ou sejam inócuos. Assim, o desenvolvimento econômico deve coexistir com o meio ambiente ecologicamente equilibrado (FIORILLO, 2000), de modo a atender as necessidades atuais, sem comprometer as gerações futuras.

Diante de tais documentos constata-se que a habitação é indissociada da urbanização e necessária para o desenvolvimento socioeconômico sustentável (ONU, 2016).

Ressalta-se, então, que não se pode falar em moradia adequada sem a garantia de sua sustentabilidade, com respeito à dignidade, autonomia e emancipação de cada indivíduo.

No Brasil, por sua vez, somente nos anos 2000, com a Emenda nº 26, que modificou o artigo 6º da Constituição da República, que o direito à moradia foi inserido no rol de direitos sociais fundamentais. Tal direito possui aplicabilidade imediata (art. 5º, §1º, da CF), devendo ser implementado na maior medida possível, conforme preconiza a aplicação do mínimo existencial (FREITAS, RESENDE, 2019).

Acrescenta-se, ainda, que moradia é o alicerce necessário para o desenvolvimento de cidades justas, humanas e sustentáveis, com o fito de garantir a dignidade da pessoa humana e reduzir as desigualdades sociais (SAULE JÚNIOR, 2017), tais como apregoam os arts. 1º, *caput*, III, e 3º, III, da Constituição da República.

Tal direito conquistou nível constitucional após ferrenhas lutas nos séculos XIX e XX, em especial pela ala socialista que defendia a atuação do Estado para diminuir as desigualdades econômicas, sociais e culturais (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 174). Esta conquista não pode ser revertida pelo princípio da vedação do retrocesso (NUNES, 2013, p. 197).

Entretanto, como visto, a expansão desordenada das cidades no Brasil não viabilizou a garantia da moradia digna e adequada a todos os seus habitantes, que permaneceram na informalidade, com carência de serviços públicos, excluídos e segregados.

Para corrigir o déficit habitacional decorrente da urbanização desordenada foi necessário que se implementasse políticas de regularização fundiária, a fim de proporcionar uma moradia digna e adequada (MUKAI, 2007).

A regularização fundiária consiste no processo de intervenção pública sob três aspectos: jurídico, físico e social, o qual visa legalizar a permanência dos moradores nos locais ocupados, que estejam em

descompasso com a norma, implicando melhorias urbanísticas, ambientais e sociais, com o resgate da cidadania e qualidade de vida de seus beneficiários (ALFONSÍN, 1997).

Com este conceito de Alfonsín (1997), verifica-se, em razão de seu caráter interdisciplinar, a interpretação holística ou plena da regularização, que se desdobra em 3 dimensões: i) **dominial-registral**, por garantir a segurança da posse ou o título de propriedade; ii) a **urbanística**, através do planejamento urbano, com legislação de uso e ocupação do solo própria, infraestrutura urbana e equipamentos coletivos; e iii) a **socioambiental**, por defender a manutenção dos moradores em suas comunidades, integrados ao ambiente em que estão inseridos (CORREIA, 2017), visando o desenvolvimento humano e urbano, em assentamentos irregulares (GAZOLA, 2008), ao proporcionar sua inclusão aos bens materiais e simbólicos oferecidos pela cidade (LIMA; FERREIRA; FRANÇA, 2019).

A efetividade da regularização fundiária depende do seu implemento nos três aspectos, de forma inclusiva e sustentável. Este conceito, embora primordial, nem sempre foi defendido. Durante muito tempo a regularização foi vista apenas sob o enfoque dominial, não garantindo todos os seus predicados.

Contudo, a sucessão de intervenções estatais mal sucedidas e seus impactos na realidade local acarretaram o desenvolvimento e a consolidação de um conceito holístico de regularização fundiária.

Soma-se a este conceito um quarto elemento: a sustentabilidade, expressamente previsto nos arts. 2º, I e VIII, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade (MUKAI, 2007).

O termo sustentabilidade, como visto, oriundo do Direito Ambiental, tem perfeita aplicação na seara urbana, tendo em vista que a maior parte da população vive em cidades (meio ambiente artificial), local que sofre a maioria das intervenções dos homens (MUKAI, 2007).

Conforme o mencionado artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade, cidades sustentáveis são aquelas que garantem o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (MUKAI, 2007), não se limitando ao controle dos impactos ambientais.

Já o inciso VIII do mencionado dispositivo também erige como diretriz geral da política urbana a adoção de padrões de produção, consumo e expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do território sob influência do município correlato.

Assim, pode-se entender por sustentável a garantia do acesso às oportunidades da cidade para as presentes e futuras gerações (LOUREIRO; GAZOLA; PÁDUA, 2003, p. 6), com foco especial ao aspecto humano com o reconhecimento, recuperação da autoestima, capacitação profissional, formação de laços sociais, desenvolvimento de infraestrutura e equipamentos públicos, dentre outros (GAZOLA, 2019, p. 267).

Acrescentam Correia e Farias (2015, p. 871), que:



A regularização fundiária plena, sustentável, não se compadece apenas com a moradia em si, mas exige infraestrutura também, devendo ser articulada com políticas de planejamento urbano, de reconhecimento de direitos sociais, de segurança da posse e de preservação ambiental, na medida em que a mera distribuição de títulos, sem a devida intervenção urbanística, pode resultar na perpetuação da precariedade; até mesmo porque o reconhecimento de títulos individuais de propriedade plena não acarreta automaticamente a integração socioespacial dos assentamentos informais. Em outras palavras, só há direito à moradia se houver, além da segurança legal e da própria habitação em si, infraestrutura e serviços, como acessibilidade, água, esgoto, localização adequada, meio ambiente, transporte etc, de maneira que a moradia plena pressupõe o próprio direito à cidade, mesmo porque são direitos interdependentes.

Destarte, além de garantir a segurança da posse, a regularização fundiária sustentável deve priorizar a qualidade da habitação, com a inclusão dos excluídos sociais. Deste modo, além da titulação e urbanização, deve haver a implementação de equipamentos públicos (educação, saúde, saneamento básico, transporte, dentre outros), bem como preocupação com a emancipação sócio, econômica e política da população diretamente afetada (GAZOLA, 2008, p. 120), para garantir trabalho e renda (BIENENSTEIN; PASCHOALINO; CORREIA; CRUZ; SANTOS, 2011) como condição para o aproveitamento e manutenção dos benefícios advindos da intervenção estatal multidisciplinar e integrada.

Assim, a regularização fundiária sustentável possui relação direta com a garantia da moradia digna e adequada.

Outra importante garantia da sustentabilidade é a participação dos interessados em todas as etapas, com a promoção do contínuo diálogo, a fim de adequar-se a seus anseios e viabilizar sua eficácia, dentro de uma democracia participativa (MUKAI, 2007).

Decorre esta situação de a dimensão social da regularização fundiária plena e sustentável abranger, ainda, um viés político, na medida em que a intervenção pública deve fomentar e ampliar a efetiva participação, na condição de cidadãos, da população por ela diretamente impactada.

Trata-se de tema inequivocamente relacionado à gestão democrática das cidades, na medida em que os cidadãos beneficiados têm o direito de participar do planejamento e execução da regularização fundiária, principalmente para indicar à autoridade responsável as circunstâncias locais relevantes para a formulação da estratégia a ser adotada para a implementação de todas as diversas medidas necessárias para atingir o caráter pleno e sustentável da referida política pública.

Positivando este entendimento, o Estatuto da Cidade, em seus arts. 2º, I, e 43, concretiza o princípio democrático na gestão urbana por meio da previsão de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Efetiva-se a gestão democrática da *polis* através da criação de órgãos públicos colegiados de política urbana; do estímulo a

debates, consultas e audiências públicas, principalmente por ocasião da formulação de política pública cuja implantação afete diretamente a população local, tais como as relacionadas à regularização fundiária.

Em consonância com as mencionadas normas, a Lei nº 13.465/2017 estabelece, em seu art. 10, XII, ser objetivo das ações públicas de regularização fundiária conceder ampla participação dos interessados em todas as etapas do seu processamento.

Neste ponto, esclarece Gazola (2008, p. 119-120) que o resgate da cidadania não deve ser tratado como objetivo acessório à regularização jurídica e urbanística, mas como sua meta principal, através do desenvolvimento humano e urbano de forma incluyente e sustentável, abaixo conceituados:

[...] o desenvolvimento humano sustentável é concebido como o processo de desenvolvimento de pessoa humana buscando o aumento de suas capacidades, potencialidades, oportunidades e direitos de escolha, de forma equitativa, mediante participação popular e igualdade de acesso às oportunidades da cidade para as presentes e futuras gerações e desenvolvimento urbano sustentável pode ser compreendido como um processo de desenvolvimento do espaço urbano que objetiva por meio do ordenamento e do controle assegurar harmônica distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua influência, garantindo a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais, assim como sua compatibilidade com a preservação ambiental, garantindo assim a qualidade de vida urbana para as presentes e futuras gerações.

Segundo a autora, a necessidade de ações de promoção humana seria inerente à noção de regularização fundiária. Para tanto, chega a reformular o conceito do instituto para considerá-lo uma política pública multidisciplinar que almeja a inclusão urbana por meio da execução integrada de ações e promoção humana e urbana (GAZOLA, 2008, p. 120).

Portanto, revela-se essencial para a garantia da sustentabilidade o responsável pela intervenção pública conferir visibilidade às reivindicações sociais, o que permite a participação ativa das comunidades na formação da cidade, com implementação de regularização específica para cada particularidade local, no intuito de efetivamente integrá-la à estrutura jurídica e à cidade (LE ROY et al., 1996, p. 269).

Desta forma, a regularização deve embasar-se em ações dos próprios moradores, de investimento público e parcerias locais (WILLIAMSON, 2013), de modo a valorizar a comunidade, sua história e cultura, dando autonomia aos seus membros.

Assim, não há dúvidas sobre a relevância do aspecto sociopolítico, consistente na gestão democrática da cidade e na ampliação do direito à cidadania, para a implementação efetiva, plena e sustentável da regularização fundiária.

Não se pode olvidar, ainda, que a dimensão social da regularização fundiária plena abrange medidas de cunho econômico que se preocupem não apenas com o período durante a formalização do solo urbano, mas também com seus momentos anteriores e posteriores (FERREIRA FILHO, 2018).

Como grande expoente da defesa da dimensão socioeconômica da regularização fundiária, o economista peruano Hernando de Soto (2001) defende que os bens, mercadorias e serviços objeto de propriedades informais constituem um patrimônio trilionário de “capital morto” a impedir, enquanto segregados da intensa circulação inerente ao mercado capitalista, o desenvolvimento social e econômico de um país.

Para melhor compreensão das ideias do economista, há que se tecer importantes esclarecimentos.

Inicialmente, afirma o economista que os ativos físicos, consistentes principalmente em bens - móveis e imóveis - e mercadorias, seriam suscetíveis de duas finalidades distintas: i) propósitos materiais imediatos, como moradia, cultivo e circulação; e ii) geração de capital num âmbito paralelo ao mundo físico, singelamente exemplificada pela garantia real imobiliária (SOTO, 2001, p. 51).

Prosseguindo, elenca que enquanto os países desenvolvidos caracterizam-se pela utilização dos ativos físicos também como efetivos geradores de capital, nos países em desenvolvimento, como os da América Latina, evidencia-se sua utilização preponderantemente para propósitos materiais imediatos. Desse modo, no segundo grupo haveria um suposto desprezo, pelos titulares de ativos físicos, por medidas concretizadoras de seu potencial abstrato para a geração de capital (SOTO, 2001, p. 51-52).

Assevera que existe um processo complexo criado pelo homem para extrair dos ativos físicos seu potencial abstrato para obtenção de riqueza excedente ao diretamente obtido pelo trabalho empregado no ativo físico, e que seria extrínseco e autônomo em relação a este. Em etapa subsequente, o valor agregado deveria ser acumulado e fixado em alguma coisa específica que dure algum tempo após o término do trabalho realizado e apta a iniciar nova produção adicional (SOTO, 2001, p. 54-58).

Esclarece, ainda, que o processo para “converter” o potencial abstrato de ativos físicos em capital ocorre através da: i) identificação do potencial econômico em gerar valor agregado (ou valor adicional); e ii) fixação do potencial econômico do ativo em uma forma específica que permita gerar produção adicional. Sustenta o autor que tal processo – caracterizado pela regularidade e certeza - apresenta grande identidade com aquele empregado para a proteção de direitos reais imobiliários, calcado na segurança jurídica (SOTO, 2001, p. 58-59).

Com base nas explicações acima, prega o autor que o principal passo para o desenvolvimento social e econômico das nações ocorreria por meio de uma ampla integração e unificação legal dos diversos acordos locais extralegais de propriedade existentes em um sistema de representação da propriedade

formal padronizado, com baixo custo de transação e amplamente acessível a todos, com especial tratamento para inclusão dos hipossuficientes econômicos (SOTO, 2001, p. 182-186).

Para tanto, advoga o economista que a inserção da propriedade num sistema formal e coeso de representação juridicamente tutelado apresentaria, basicamente, seis efeitos principais: i) a fixação do potencial econômico dos ativos; ii) a integração das informações dispersas em um único sistema; iii) a responsabilização das pessoas; iv) a transformação dos ativos em bens fungíveis; v) a integração das pessoas; e vi) a proteção das transações (SOTO, 2001, p. 59-78).

Visando evitar qualquer falha na compreensão de sua ideia central, mostra-se essencial esclarecer que o autor peruano, ao tratar de “propriedade”, não emprega a acepção restrita do Direito Civil, necessariamente relacionada às coisas corpóreas. Pelo contrário, adota a ampla acepção constitucional, correspondente a todo e qualquer direito privado patrimonial. Abrangeria, nesse sentido, além das coisas móveis e imóveis, direitos de crédito, participações sociais no capital de sociedades comerciais, direitos sobre as coisas distintos do direito de propriedade, etc (BRITO, 2010, p. 22-32).

Após ampla disseminação, repercussão e implementação da teoria de Hernando de Soto, surgiram fortes críticas ao mero processo de regularização jurídico-registrário de áreas urbanas informais (DAVIS, 2006, p. 179-185). Tais críticas decorreram de diversas experiências práticas em que se verificou, a despeito da legalização dominial, a ausência de incremento na atividade econômica, a descontinuidade da regularidade após a formalização, com alienações supervenientes não registradas, ausência de significativa melhora na qualidade de vida dos ocupantes e de desenvolvimento exponencial da atividade econômica (FERREIRA FILHO, 2017, p. 334-337). Nos referidos episódios restou consagrada a insuficiência da intervenção estatal lastreada apenas em um aspecto da formalização, bem como a necessidade de uma política pública multidisciplinar para tratar do problema da informalidade do solo urbano.

No intento de trabalhar contornos mais precisos a respeito da sustentabilidade socioeconômica da regularização fundiária plena, a doutrina tece relevantes considerações.

Inicialmente, com relação à aplicação prática da teoria do economista peruano, verificou-se que a percepção social de segurança da posse e o desenvolvimento de uma “cultura de formalidade” no seio da população local são mais significativos do que a mera expedição de um título formal de propriedade. Ademais, confirmou-se a necessidade de barateamento do sistema de registro, especificamente para os mais pobres (FERREIRA FILHO, 2017, p. 336).

Para garantir a sustentabilidade da intervenção pública, além da necessidade de seu adequado planejamento e execução, vislumbrou a doutrina a necessidade de adoção de medidas destinadas a combater as causas da informalidade e a criar uma cultura de formalidade. Neste sentido, através do desenvolvimento de uma política habitacional efetivamente voltada às camadas de menor poder

aquisitivo, poderiam ser implementadas as seguintes políticas públicas: incremento da renda da população beneficiada de baixa renda, por meio de medidas de incentivo (acesso ao crédito e qualificação profissional); adoção de preços e tarifas diferenciados para serviços básicos; diminuição dos custos de transmissão da propriedade formalizada; informação e esclarecimento dos seus beneficiários acerca das vantagens de manter a regularidade registral e urbanística de seus imóveis; e, por fim, o estabelecimento de regras urbanísticas específicas e adequadas à realidade dos beneficiários com o objetivo de afastar o interesse dos atores do mercado imobiliário, e, por consequência, de gentrificação<sup>6</sup> (FERREIRA FILHO, 2017, p. 337-342).

Após examinados alguns contornos da regularização fundiária sustentável, passa-se, na sequência, à análise dos dispositivos legais que a disciplinam.

### 3. REURB E SUSTENTABILIDADE

Expostas as noções, as principais decorrências e a importância da regularização fundiária plena e sustentável, há que se proceder, neste tópico, à análise do direito positivo para verificar se este efetivamente acolheu aquelas.

Foi a regularização fundiária positivada, pela primeira vez em uma norma específica, em 2009, com a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/2009), que a conceituou como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visavam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 46). Houve a consagração, na ocasião, da noção de regularização fundiária plena no ordenamento jurídico pátrio, por meio da explícita menção às suas dimensões jurídico-registrária, urbanística, ambiental e social.

Na sequência, a Medida Provisória n. 759/2016, convertida na Lei n. 13.465/2017, buscou retirar uma série de óbices à própria regularização, a fim de facilitar o acesso a moradia digna e segurança da posse (VASQUES, 2017).

---

<sup>6</sup> Esclarece CORREIA, 2017, p. 132, que o verbo inglês *to gentrify* deriva da palavra *gentry* (“nobreza, fidalguia”), oriunda do latim *gentilis* (“da mesma família ou raça”). O termo procede à tradução literal da expressão inglesa *gentrification*, decorrente do neologismo criado pela socióloga britânica Ruth Glass, em 1963, em artigo no qual ela abordava as mudanças urbanas em Londres. Nesta publicação, a autora se refere ao “aburguesamento” do centro da cidade usando o termo “gentry” com uma certa dose de ironia, na medida em que corresponde a “bem-nascido”, em consequência da ocupação de bairros operários pela classe média e alta londrina.

A nova legislação passou a conceituar regularização fundiária como medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º).

Apesar da aparente manutenção do seu caráter holístico, o novo conceito de regularização fundiária é acusado pela doutrina de valorizar sobremaneira seu aspecto dominial-registrário, em detrimento dos âmbitos urbanísticos e socioambientais. Para tanto, considera que o legislador incidiu em silêncio eloquente ao omitir-se de fazer expressa referência à finalidade da referida política pública de concretizar “o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, expressamente positivados pela norma anterior (CORREIA, 2017, p. 139 e 142).

Prosseguindo com as críticas, argumenta-se que a Lei nº 13.465/2017 admitiu, em seu art. 36, §3º, a possibilidade de titulação dos ocupantes antes mesmo da regularização urbanística, colocando em segundo plano a necessidade de implantação de infraestrutura urbana essencial. Tal situação resultaria em inequívoca contradição em relação às premissas da regularização fundiária plena consolidadas na vigência da lei anterior, ocasião em que a dimensão urbanística necessariamente antecedia a formalização da propriedade ou da posse dos seus beneficiários (CORREIA, 2017, p. 139).

Sustentou-se, ainda, que o art. 18, §2º, da Lei nº 13.465/2017, ao expressamente dispensar a prévia instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como condição para a instauração do processo de regularização fundiária urbana, estaria permitindo a gentrificação nas áreas beneficiadas (CORREIA, 2017, p. 139-141).

Para compreensão do argumento mostra-se relevante esclarecer que a Lei nº 11.977/2009, ao dispor sobre a questão, restringia a flexibilização das normas urbanísticas às ZEIS, e estabelecia que a regularização fundiária de interesse social seria, via de regra, implementada em áreas previamente convertidas em ZEIS (art. 47, caput, V e VII, “b”, da norma revogada). Segundo a mencionada doutrina, residia a mens legis pretérita na tentativa de conter os ímpetos dos agentes do mercado especulativo de imóveis urbanos, e, por conseguinte, de gentrificação, através da qualificação de determinadas áreas urbanas como reservadas à população de baixa renda.

Com o advento da Lei nº 13.465/2017, a flexibilização de normas urbanísticas se tornou acessível a qualquer núcleo urbano informal passível de regularização (art. 11, §1º), com o fim da obrigatoriedade de prévia delimitação da área como Zonas Especiais de Interesse Social. Contudo, tal mecanismo teria fragilizado a dimensão social da regularização fundiária urbana plena, pois teria, em inconstitucional retrocesso, exposto os beneficiários da regularização fundiária urbana de interesse social (Rurb-S) aos riscos de gentrificação (CORREIA, 2017, p. 139-141).

Por fim, defende-se, ainda, que a atual lei da Reurb, ao introduzir a legitimação fundiária no ordenamento jurídico (arts. 11, caput, VII, e 23), revela notório prestígio às dimensões dominiais e econômicas da regularização. Com base na peculiaridade do instituto em questão ter o condão de transmitir a propriedade de imóveis públicos dominicais a particulares, ele se mostraria apto para atender as demandas de setores da política e da economia no sentido do aquecimento do mercado imobiliário. Contudo, tal pretensão necessariamente acarretaria no desprestígio de instrumentos jurídicos até então consagrados, como a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) e a concessão de direito real de uso (CDRU), cuja utilização mostrou-se adequada para garantir a posse dos beneficiários ao mesmo tempo que também os protegia do mercado especulativo da terra urbana e da gentrificação (CORREIA, 2017, p. 140-142).

Tais críticas mostram-se corretas, na medida em que, além de examinar os aspectos técnico-jurídico da norma, não ignoram aspectos fáticos relacionados ao contexto de grave crise econômica e política que precedeu a promulgação dos diplomas normativos que atualmente regem a regularização fundiária urbana no país. Buscando restabelecer a estabilidade política, o então Presidente da República Michel Temer comprometeu-se com os mais diversos setores do país a reaquecer a economia, inclusive o mercado imobiliário. Não há nenhuma dúvida de que a revogação da Lei nº 11.977/2009 e a promulgação da Medida Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017, foram importantes mecanismos para alcançar este objetivo.

Entretanto, estas peculiares situações jurídicas, fáticas e econômicas não têm o condão de minar a consagração da regularização fundiária urbana plena e sustentável pelo ordenamento jurídico vigente. Neste sentido, argumentos de cunho constitucional e internacional impõem necessariamente esta conclusão. Vejamos.

No que concerne à interpretação de normas infraconstitucionais, deve a mesma ser centrada em preceitos constitucionais, que exigem o desenvolvimento sustentável, harmonizando também com as exigências da Agenda 2030 (TORRES, 2019) e mantendo a visão progressista e holística da regularização fundiária plena (CORREIA, 2017).

Ressalte-se um importante princípio previsto na Constituição Federal é o da dignidade da pessoa humana. Na verdade, ele não se encontra inscrito junto com os demais princípios, mas encontra-se em posição superior integrando os princípios da República brasileira (art. 1º, III, da CF), sendo considerado verdadeiro “sobrepincípio” (ÁVILA, 2015).

Ele não deve ser entendido somente como um princípio negativo, como obrigação de não fazer do Estado, ou seja, de não praticar atos que atentem à dignidade, como ofensas e humilhações. Na verdade, ele se constitui também por meio de obrigações positivas do Estado, a fim de garantir o mínimo



existencial, como saúde, educação e, especialmente para este estudo, a moradia digna, a fim de garantir a autonomia do homem e desenvolvimento de seus potenciais (SARMENTO, 2002).

Assim, as normas constitucionais são voltadas para garantia e efetividade do direito à moradia digna, de modo que quaisquer normas infraconstitucionais devem ser interpretadas considerando tais parâmetros, a fim de ter sua constitucionalidade conferida. Deste modo, não deve haver titulação sem a garantia da reurbanização, e vice-versa (LIMA; FERREIRA; FRANÇA, 2019).

Necessário, nesta ótica, que a regularização fundiária seja instrumento para a implementação dos direitos fundamentais sociais coletivos difusos, com vistas a garantir habitações seguras, com urbanização inclusiva e sustentável, por intermédio da participação dos interessados. (TORRES, 2019).

Cabe destacar, ainda, o cabimento de interpretação das normas legais em conformidade não apenas com as normas constitucionais, com também com os tratados internacionais sobre direitos humanos.

Após o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004 e do julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP pelo Supremo Tribunal Federal, consagrou-se no direito pátrio o duplo status normativo dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos, a depender das solenidades observadas por ocasião de sua internalização.

Conforme interpretação sistemática conferida aos §§ 2º e 3º do art. 5º da CF pela suprema corte brasileira, caso os tratados internacionais sobre direitos humanos sejam aprovados pelo Congresso Nacional em procedimento idêntico ao das emendas constitucionais, ostentarão a natureza jurídica de norma constitucional derivada. Por outro lado, não sendo cumprido o mencionado ritual, terão a natureza jurídica de norma supralegal.

Como inexorável consequência do referido entendimento pretoriano, a doutrina imediatamente passou a defender a possibilidade de dois controles a que seria submetido o então direito infraconstitucional tendo como parâmetro os tratados internacionais sobre direitos humanos. Então, para as hipóteses em que as mencionadas convenções internacionais fossem equivalentes às emendas constitucionais, aplicar-se-ia o tradicional controle de constitucional. Contudo, não havendo sua aprovação pelo procedimento do art. 5º, §3º da Carta Magna, teria cabimento o “controle de convencionalidade”, posteriormente também chamado de controle de supralegalidade (MAZZUOLI, 2009, p. 64 e 130).

Outra decorrência direta do mencionado precedente consiste na exigência de interpretação das normas legais e infralegais em conformidade com os tratados internacionais em direitos humanos. Cabe esclarecer que, para tal objetivo, não se mostra efetivamente necessário verificar a natureza do tratado internacional de direitos humanos, na medida em que qualquer convenção internacional, por

simplesmente regular direitos humanos, alcança status normativo superior ao da legislação ordinária e complementar. O exame de sua precisa natureza jurídica estaria destinado, a princípio, às hipóteses de conflito normativo com disposições da Constituição da República ou de outros tratados internacionais em direitos humanos.

Diante deste contexto, revela-se necessário que o aplicador do direito, ao interpretar as normas legais e infralegais, dentre as quais se destaca, para o presente estudo, a legislação vigente sobre regularização fundiária, deve observar, além das normas constitucionais, todas as disposições constantes de tratados internacionais de direitos humanos já anteriormente mencionadas.

Assim, conclui-se que todas as disposições sobre o direito humano básico e universal à moradia digna adequada e sustentável constantes da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) editado pela ONU em 1948, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) inequivocamente apresentam força normativa para exigir sua integral observância por toda a legislação legal e infralegal pátria.

Assim, a lei da Reurb deve ser interpretada de modo a garantir uma regularização fundiária plena e sustentável, com vistas a garantir a moradia adequada nos termos prescritos no Habitat II e III.

Nesta senda, segundo o Habitat II, moradia adequada é aquela que garanta: a segurança legal da posse; a disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura; a habitabilidade; a acessibilidade; localização; o custo acessível; e a adequação cultural.

Diante deste relevante contexto jurídico, retoma-se a análise das disposições da Lei nº 13.465/2017, porém imbuído da teleologia de concretização do direito fundamental e humano à moradia digna e adequada.

Neste contexto, faz-se necessária a manutenção da conceituação holística ou plena da regularização fundiária urbana inaugurada pela Lei nº 11.977/2009, pois a prática demonstrou que é impossível dissociar questões jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais (MELO, 2010).

Assim, ao analisar o art. 9º, §1º, da lei vigente sobre regularização fundiária, vislumbra-se que “os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.” (BRASIL, 2017), o que busca efetivar os objetivos da Agenda 2030 citados acima (TORRES, 2019), devendo orientar a interpretação da norma como um todo.

Examinando o art. 10 da Lei 13.45/2017, pode-se extrair, ainda, os objetivos da Regularização Fundiária, que convergem com as diretrizes do desenvolvimento sustentável e dignidade da pessoa

humana<sup>7</sup> (TORRES, 2019), em especial: identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; e promover a integração social e a geração de emprego e renda (BRASIL, 2017).

A partir de uma interpretação teleológica, ao levar em consideração as diretrizes principiológicas da lei, em especial, de sustentabilidade econômica, urbana e ambiental, pode-se desconstruir o mencionado argumento da priorização da faceta dominial na normatização vigente sobre regularização fundiária, tendo em vista a indiscutível busca do legislador por reintegrar os moradores de assentamentos irregulares à cidade, com a instalação de equipamentos públicos e a geração de emprego e renda (TORRES, 2019), a fim de efetivar direitos sociais e viabilizar que a população local se beneficie de suas melhorias.

Nesta senda, reforça Tartuce (2018, p. 5) que:

Nesse contexto de efetivação da função social da propriedade e da posse urbana, os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (art. 9º, § 1º, da Lei 13.465/2017).

Feita a análise dos princípios e objetivos da norma, passa-se ao estudo do procedimento da regularização fundiária.

Primeiramente, ela é processada perante a municipalidade, com identificação e notificação dos interessados, para, ao final, o ente público local elaborar o projeto de regularização fundiária, para

---

<sup>7</sup> Art. 10, I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2017).

subsequente encaminhamento ao registro de imóveis. De forma sintética, o procedimento de regularização fundiária obedece a seguinte ordem:

- a) pedido de regularização feito pelos legitimados (Administração Pública direta e indireta; qualquer beneficiário; proprietários de imóveis, loteadores ou incorporadores; Defensoria Pública em nome dos beneficiários hipossuficientes; e Ministério Público);
- b) instauração da Reurb com classificação da modalidade pelo ente processante, via de regra o município;
- c) buscas junto ao Registro de Imóveis para localização das matrículas ou transcrições dos imóveis atingidos e dos confrontantes;
- d) notificação do titular de domínio ou de direito real, confrontantes e responsável pelo núcleo irregular;
- e) análise das áreas ambientalmente sensíveis (áreas de preservação permanente, áreas de unidade de conservação de uso sustentável e áreas de proteção de mananciais) e das áreas de risco, através da elaboração de estudos técnicos ambiental e de risco;
- f) elaboração do projeto de regularização fundiária; e
- g) emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que, acompanhada do projeto de regularização fundiária aprovado e dos demais documentos indicados pela lei, figura como título hábil para ingresso no cartório de registro de imóveis.

Após esta breve apresentação sobre a tramitação administrativa da Reurb, mostra-se presente o contexto jurídico apto à introdução de relevantes argumentos sobre a manutenção do caráter pleno e sustentável da intervenção estatal mesmo na vigência da Lei nº 13.465/2017.

Para tanto, parcela da doutrina considera que a atual legislação sobre regularização de núcleos urbanos informais, ao invés de fomentar a realização da ação estatal focada em apenas na dimensão jurídica-registral, direciona-se exatamente no sentido oposto.

Neste sentido, a Lei nº 13.465/2017, diferentemente da Lei nº 11.977/09 (art. 51), mostra-se muito mais rígida em termos de conteúdos mínimos relacionados ao projeto de regularização fundiária (art. 35) e o projeto urbanístico de regularização fundiária (art. 36, §3º). Devido ao rigor das exigências de descrição e de providências a serem tomadas em ambos os projetos, garante-se a efetiva melhora das condições de habitabilidade anteriores, em prol de concretizar a regularização plena e integral da área beneficiada (MACEDO, 2020, p. 71 e 165).

Em relação ao projeto de regularização fundiária, dispõe o art. 35, caput, da Lei nº 13.465/2017 que ele deve conter, no mínimo, os seguintes elementos: i) levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento; ii) planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das



matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; iii) estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; iv) projeto urbanístico (cujos elementos necessários foram previstos no art. 36, caput, da Lei nº 13.465/2017); v) memoriais descritivos; vi) proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; vii) estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; viii) estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; ix) 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 x) termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no item anterior.

Destaca-se, entre os requisitos do projeto de regularização fundiária, a necessidade de o imóvel a ser regularizado ser descrito em levantamento planialtimétrico “com georreferenciamento”, de modo a demonstrar objetivamente as unidades imobiliárias, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e demais elementos constantes do núcleo urbano informal correlato (MACEDO, 2020, p. 71).

Ainda se revela imprescindível constar do projeto estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental, proposta de soluções para tais questões, acompanhado de cronograma para a oferta de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas e ambientais, bem como termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis pelo cumprimento do cronograma (art. 35, III, VI, IX e X, da Lei nº 13.465/2017).

Ademais, no momento da elaboração do projeto também se faz necessário realizar um levantamento das questões ambientais da área e entorno, bem como obras e equipamentos urbanos que devem ser construídos (GÓES, 2017).

Evidencia-se, portanto, a vertente adotada pela Lei nº 13.465/2017 pela regularização conjunta e integrada pela exigência de estudos técnicos para verificação da adequação da mobilidade e acessibilidade, associada a altos padrões de descrição dos imóveis e regularização das edificações existentes (MACEDO, 2020, p. 72).

De tal modo, o projeto atua vinculando a atuação do gestor público responsável pela intervenção estatal ao caráter urbanístico e socioambiental da regularização fundiária plena, que necessariamente exige a efetiva melhoria das condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (art. 2º, I, da Lei nº 13.465/2017).

Em consonância com o entendimento defendido, caberá ao município a aprovação do projeto da Regularização Fundiária, que valerá como aprovação urbanística, bem como ambiental, caso o município tenha órgão ambiental capacitado (art. 12 da Lei 13.465/2017) (TARTUCE, 2018).



Assim, em que pese uma facilitação da titulação, a garantia de uma regularização fundiária plena é exigência da norma.

Destarte, se fosse interesse da norma a mera titulação, a própria usucapião já teria o condão para fazê-la. A Reurb vai muito além, é preciso estar em contato direto com a comunidade e sugerir medidas a fim de reurbanizá-la e integrá-la à cidade, conferindo dignidades aos moradores (VASQUES, 2017).

Assim, vemos que, mediante interpretação teleológica da Lei da Reurb, deve-se garantir a regularização fundiária plena.

Neste sentido, Vasques (2017, p. 13) leciona que:

Ao declarar que a REURB envolve medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, percebe-se claramente que ela é não apenas uma junção de medidas individuais de regularização fundiária (como se daria com os casos de usucapião individual em massa), mas sim uma metajunção de interesses individuais, coletivos (da comunidade da área a ser urbanizada), do meio ambiente (posto que se deve preservar o princípio do desenvolvimento sustentável) e de polis (integração da área na cidade), onde o resultado final é maior e mais abrangente do que o simples somatório de interesses individuais. A sua correta aplicação implica na necessidade de se juntar o direito, o urbanismo, o meio ambiente e a sociologia para incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

De tal modo, em que pese a lei expressamente prever que as obras de urbanização e melhorias habitacionais e ambientais possam ocorrer antes, durante ou após a conclusão da Reurb (art. 36, § 3º da Lei 13.465/17), ela não pode deixar de ser efetivada, sob pena de incorrer em ilegalidade (VASQUES, 2017).

Ao primar pela regularização fundiária plena visa-se corrigir uma injustiça social, ao conferir direitos e dignidade aos historicamente excluídos.

Feita tal análise, conclui-se ser extremamente defensável que a Lei da Reurb exija a implementação de uma regularização fundiária plena.

Ressalta-se, entretanto, que a norma vai além, e positiva requisitos para a garantia de uma regularização fundiária sustentável, que busca o diálogo com a comunidade, para que a mesma se aproprie dos seus benefícios no momento presente e futuro.

Na elaboração do projeto de regularização fundiária, o estudo preliminar da comunidade, e da sua situação jurídica, urbanística e ambiental, desvelam a primazia pela regularização fundiária sustentável, ao levar em consideração o seu caráter socioambiental.

Este é o momento de conhecer os membros da comunidade, ouvir seus anseios, dar-lhes protagonismo, já que são os principais interessados na regularização.

A conciliação e debate são essenciais para a regularização fundiária. Diálogo com entes promoventes, com titulares dos imóveis, e, em especial, com os membros da comunidade (GÓES, 2017).



Deste modo, a cooperação e o diálogo devem acontecer em todas as fases, no momento da elaboração do projeto, implementação e da fase registral, atuando o registrador de imóveis como conciliador e pacificador social.

A regularização fundiária, então, pode e deve ser instrumento para garantia do desenvolvimento sustentável, a fim de efetivar os direitos humanos.

Ademais, ela por si só deve ser sustentável, ou seja, seu desenvolvimento deve ocorrer de forma que se evite que o poder público em poucos anos tenha que realizar as intervenções novamente. Isso só ocorre com o diálogo, a fim de garantir uma regularização customizada, bem como com a garantia de emprego e renda à população, a fim de que não suda aos anseios do mercado imobiliário.

A implementação efetiva das políticas constantes na Reurb, interpretada de forma teleológica, ao levar em consideração a necessidade de sustentabilidade da regularização, permite que se transforme a realidade de minorias hipossuficientes (TORRES, 2019).

Uma das funções da regularização fundiária é justamente a segurança da posse independentemente do modo como ela se constitui, uma vez que, nos assentamentos irregulares, esta segurança é mitigada, em especial para grupos mais vulneráveis, como as mulheres. Neste primeiro aspecto temos a regularização fundiária jurídica ou dominial (WALDMAN; SAMPAIO, 2019).

Outro elemento é a disponibilidade de serviços públicos indispensáveis à saúde, segurança, educação, saneamento, água potável, dentre outros. Ademais, a acessibilidade e localização também são fatores primordiais para a garantia dos equipamentos públicos. Por tais razões, a regularização fundiária também deve ser entendida como regularização urbanística.

Cabe ressaltar, no entanto, a dificuldade de se ofertar habitações a preços acessíveis. A utilização do mercado acarreta o incremento do custo das habitações e sua manutenção, devido às taxas de luz, água, esgoto, impostos dentre outros (WALDMAN; SAMPAIO, 2019).

O custo da moradia é, pois, fator essencial na garantia da regularização fundiária sustentável. Por isso que as políticas públicas, conforme determinação do Habitat III, devem ser fundamentadas no planejamento participativo, com foco na inclusão social, efetividade econômica, proteção ambiental e adequação cultural (WALDMAN; SAMPAIO, 2019).

Por seu turno, quando falamos em custo acessível e adequação cultural estamos diante de preocupações em garantir uma regularização fundiária voltada para os aspectos socioambientais. De modo a garantir o acesso e permanência da população na localidade, bem como a preocupação com a sustentabilidade da convivência humana com o meio ambiente natural e artificial.

De tal modo, a regularização fundiária holística e sustentável tem especial razão de ser para a efetivação da moradia adequada e digna, nos termos previamente estabelecidos no Habitat II e confirmados pelo Habitar III.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a finalidade de resolver graves problemas de informalidade do solo urbano brasileiro, muitas vezes associados a déficit habitacional, falta de planejamento e adoção de equivocadas políticas públicas para o desenvolvimento das cidades, a sociedade demandava por intervenções públicas destinadas a promover a regularização fundiária dos imóveis urbanos.

Inaugurando o Sistema de Regularização Fundiária Urbana brasileiro (SANTOS; CRUZ, 2017), a Lei nº 11.977/2009 introduziu no ordenamento jurídico a importante noção de regularização fundiária urbana. Diante da complexidade do problema, sua solução demandou um caráter multidisciplinar, de modo a necessariamente integrar 4 diferentes aspectos como condição para efetivamente atender às expectativas que lhe deram origem. Surgiu, dessa forma, o conceito de regularização fundiária, que, para ser plena e sustentável, deve obrigatoriamente abranger medidas a serem adotadas em 4 distintas dimensões: i) jurídica-registrária; ii) urbanística; iii) ambiental; e iv) social.

Após alguns anos, em um momento de grande crise política e econômica, ocorreu a promulgação da Medida Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017, responsável por relevantes alterações no regime de regularização fundiária urbana no país. Houve o acréscimo de novos instrumentos jurídicos destinados a facilitar a titulação da população beneficiada, como a legitimação fundiária; a ampliação da competência do poder público local para flexibilizar regras urbanísticas e ambientais; e o aumento do rigor das exigências para a efetiva implementação da intervenção estatal.

Apesar do surgimento de críticas muito bem fundamentadas no sentido de que a legislação em vigor valorizou em demasia a faceta dominial enquanto descuidou das demais, verificou-se, com base em interpretação da legislação ordinária conforme as normas constitucionais e supralegais vigentes, que a Lei nº 13.465/2017 manteve o conceito de regularização fundiária urbana plena e sustentável. Tal conclusão decorre inexoravelmente da força normativa que o direito fundamental e humano à moradia digna e adequada atualmente ostenta, com o condão de a ele conformar todas as normas legais e infralegais que tratam da regularização do solo urbano.

Neste contexto, cabe à autoridade pública encarregada da formulação e implementação da intervenção estatal promover a execução integrada de medidas voltadas às diversas dimensões da regularização fundiária urbana. Neste caminho, deve o gestor público não só buscar a efetiva melhoria das condições ambientais e urbanísticas anteriores, mas também dialogar com a população diretamente



afetada, com o intuito de implementar medidas específicas para garantir, de forma sustentável, a consolidação de uma cultura de formalidade urbana.

Diante das diversas variáveis em questão, a tornar extremamente complexa a atuação do responsável pelo planejamento e implementação da política pública de regularização fundiária urbana, tal desafio pode ser comparado com a regência de uma orquestra sinfônica (GAZOLA, 2008, p. 149-150), a exigir a regular atuação de diversos autores, estatais e particulares.

Desta forma, apenas com o trabalho sério e contínuo de regularização fundiária, acompanhado de uma política de planejamento urbano consistente, inclusiva e humana, bem como da participação ativa de toda a sociedade, poderá ser enfrentado de forma eficaz o problema do crescimento desordenado das cidades brasileiras.

## REFERÊNCIA

ALFONSÍN, B. M. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. FASE-GTZ-IPPUR/UFRJ-Observatório, 1997.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Sesmarias e terras devolutas*. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 40, n. 158, p. 310, abr./jun. 2003.

BALDEZ, Miguel. *Ainda a reforma urbana: notas sobre algumas conquistas institucionais. Mecanismos de concretização dos Conselhos de participação Popular*. Petrópolis: Reproarte Gráfica, 1991.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 16.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BIENENSTEIN, Regina; PASCHOALINO, Roberto Bousquet; CORREIA, Daniela Vieira do Amaral; CRUZ, Marcus César Martins; SANTOS, Fábio Roberto de Oliveira. *Regularização fundiária sustentável: alguns desafios*. In Planejamento e políticas públicas, n. 37, p. 153-184, jul./dez. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 15 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. *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; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016 , 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n os 2.398, de 21 de 18 dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de



junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. 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: 17 dez. 2020.

BRITO, Miguel Nogueira de. *Propriedade privada: entre o privilégio e a liberdade*. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2010.

CORREIA, Arícia Fernandes. *Zonas de Especial Interesse Social e Núcleos Urbanos Informais no novo marco regulatório da regularização fundiária urbana: criação de normas específicas e/ou dispensa de exigências legais genéricas?* In: *Direito da Regularização Fundiária Sustentável*. CORREIA, Arícia Fernandes (Org.). Belo Horizonte: Editar, 2017. p. 123-166.

\_\_\_\_\_; FARIAS, Talden. *Regularização fundiária sustentável, licenciamento urbanístico-ambiental e energia solar / Sustainable land regularization, urban and environmental licensing and solar energy*. In: *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 863-901, jul. 2015. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/16955/12781>>. Acesso em: 30 jan. 2021. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2015.16955>.

DAVIS, Mike. *Planet of Slums*. New York: Verso, 2006.

FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. *Direito à moradia e regularização fundiária plena: a necessidade de planejamento do período pós-regularização*. In: *Direito da Regularização Fundiária Sustentável*. CORREIA, Arícia Fernandes (Org.). Belo Horizonte: Editar, 2017. p. 327-345.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2000.

FREITAS, Niely Lorrane de; RESENDE, Julieth Laís do Carmo Matosinhos. *Direito de moradia e a regularização fundiária urbana de interesse social*. In *Revista ATHENAS de Direito, Política e Filosofia*, Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete, v. I, ano VIII, 2019.

GAZOLA, Patrícia Marques. *Concretização do direito à moradia digna*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

\_\_\_\_\_. *Regularização Fundiária Sustentável*. GAZOLA, Patrícia Marques. In: *Regularização fundiária de interesse social e os desafios da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Ágora21, 2019.

GODOY, Fernando Henrique Caldeira Rovere de. *A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal*. In: *Revista de Direito Imobiliário*, v. 83, n. 40, p. 455-476. São Paulo: Ed. RT, 2017.

GÓES, Renato. *Procedimento de Regularização Fundiária no Município*. In: *Boletim do Irib em Revista*, n. 359, p. 142-153, maio 2019.

HEIDRICH, Rosanne Lipp João; OLIVEIRA, Anelise Muratore de; CONSTANTINO, Karin Preussler. *O reconhecimento do direito à moradia e o programa de regularização fundiária urbana de interesse social no RS*. In: *Revista Estudos de Planejamento*, n. 14, p. 2-12, Dez. 2019.

HUCHZERMEYER, Marie; MISSELWITZ, Philipp. *Coproducing inclusive cities? Addressing knowledge gaps and conflicting rationalities between self provisioned housing and state-led housing programmes. Current Opinion*. In: *Environmental Sustainability*, v. 20, p. 73-74, jun. 2016.



LE ROY, E. et al. *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*. Paris: Editions Karthala, 1996.

LIMA, Rafael Negreiros Dantas; FERREIRA, Allan Ramalho; FRANÇA, Vanessa Chalegre de Andrade. *A regularização fundiária urbana de interesse social (reurb-s) como solução jurisdicional prioritária: uma diretriz para a atuação da defensoria pública na figura de custos vulnerabilis nos litígios coletivos possessórios urbanos*. In: XIV CONADEP, Rio de Janeiro, 2019.

LOUREIRO, José Carlos Neves et al. *Política habitacional do Município da Serra e Programa de Regularização Fundiária*. Subprograma Desenvolvimento Institucional: Serra, 2003.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018*. In: Coleção Direito Imobiliário. São Paulo: Thompson Reuters, 2020. v. 5.

MASTRODI, Josué. *Direito fundamental social à moradia: aspectos de efetivação e sua autonomia em relação ao direito de propriedade*. In: Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 168-187, jan./jun. 2015;

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *O Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis*. In: Coleção Direito e Ciências Afins. BIANCHINI, Alice; GOMES; Luiz Flávio; OLIVEIRA, Willian Terra (coord). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. v. 4.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. *O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária*. In: Revista de Direito Imobiliário, v. 69, p. 9-49, jul. 2010.

MONTEIRO, Vitor A. *Direito à moradia adequada: Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais: da previsão normativa à efetividade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

MUKAI, Sylvio Toshio. *Regularização fundiária sustentável urbana e seus instrumentos*. Dissertação (Mestrado em Direito do Estrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007. 162 p

NUNES, António José Avelãs. *O estado capitalista e as suas máscaras*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Agenda Habitat II*. ONU, 1996.

ONU. ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible*. Quito, 2016.

PEREIRA, Reginaldo; BISSANI, Karen. *Gentrificação decorrente de políticas públicas de regularização fundiária em Chapecó/SC*. In: Revista de Direito da Cidade, v. 12, n. 1. pp.679-699, ISSN 2317-7721, 2020.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; CRUZ, Carlos Eduardo de Souza. *Regularização Fundiária: de seu avanço institucional à reprodução crescente do problema que a originou*. In: Direito da Regularização Fundiária Sustentável. CORREIA, Arícia Fernandes (Org.). Belo Horizonte: Editar, 2017. p. 35-51.



SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *O Direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática*. Instituto Polis, 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020.

SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio*. Campinas: Unicamp, 2008.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. *Direitos humanos conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOTO, Hernando de. *O mistério do capital*. Tradução: Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

TARTUCE, Flávio. *A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade*. In: Pensar, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7800>. Acesso em: 16 fev. 2021.

TORRES, Naymi Salles Fernandes Silva. *Desenvolvimento Sustentável no Estado Democrático de Direito: Atendimento à Agenda 2030 da ONU por meio da Regularização Fundiária Urbana*. In: Revista da SJRJ, Rio de Janeiro, v. 23, n. 46, p. 107-136, jul./out. 2019.

TRECCANI, Girolamo. *Título de Posse e a Legitimação de Posse como Formas de Aquisição da Propriedade*. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará. Belém: Paragraphics, 2009.

VASQUES, Ana Beatriz. *Apresentação do Tema*. In: CONPEDI, 2017. Disponível em: <http://conpedi.daniloir.info/publicacoes/Ods65m46/60572696/T40O22C8dD3d3iVM.pdf> Acesso em 30 nov. 2020.

VIANNA, Arthur. *Catálogo nominal das sesmarias*. Annaes da Bibliotheca Pública. Belém: Instituto Lauro Sodré, 1904.

WALDMAN, Ricardo Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. *O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III 3*. In: Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 9, n. 1, p. 59-85, jan./abr. 2019.

WILLIAMSON, Theresa. *Regularização Fundiária e Planejamento Urbano nas Favelas Cariocas*. 2013. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=7436>. Acesso em 29 dez. 2020.

**Sobre os autores:****Vitória Dal-Ri Pagani**

Doutorando em Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7861-0840>  
E-mail: vidpagani@gmail.com

**Aricia Fernandes Correia**

Possui pós-doutorado em Direito Público pela Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, doutorado em Direito Público e mestrado em Direito da Cidade, ambos pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro . É Professora-Adjunta e Membro Permanente do Programa de Pós-Graduação, na Linha de Pesquisa de Direito da Cidade, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Coordena o Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Direito da Cidade (NEPEC). É Procuradora do Município do Rio de Janeiro.  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5897-3719>  
E-mail: aricia.correia@uerj.br

**João Carlos Fabião**

Mestrando Uerj em Direito da Cidade. Analista do MPF.  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1577-3255>  
E-mail: jcfabiao@gmail.com

**Fernando Cerqueira Chagas**

Doutorando Uerj em Direito da Cidade. Desembargador do TJRJ.  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
E-mail: fernandochagas@tjrj.jus.br

